97-84190-13

Esch, Paul

Die preussische ministerialverfassung...

Greifswald

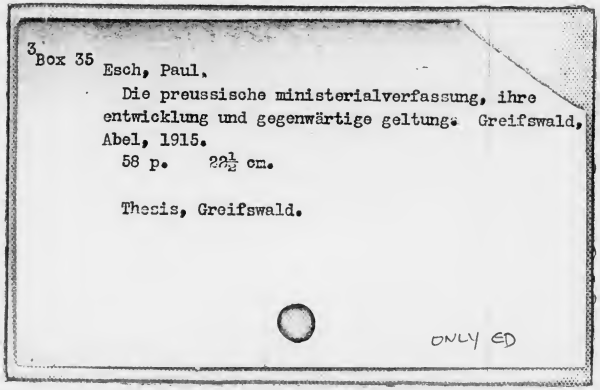
1915

97-84190-13
MASTER NEGATIVE #

COLUMBIA UNIVERSITY LIBRARIES
PRESERVATION DIVISION

BIBLIOGRAPHIC MICROFORM TARGET

ORIGINAL MATERIAL AS FILMED - EXISTING BIBLIOGRAPHIC RECORD



3
Box 35 Esch, Paul.
Die preussische ministerialverfassung, ihre entwicklung und gegenwärtige geltung. Greifswald, Abel, 1915.
58 p. 22½ cm.

Thesis, Greifswald.

ONLY ED

RESTRICTIONS ON USE: *Reproductions may not be made without permission from Columbia University Libraries.*

TECHNICAL MICROFORM DATA

FILM SIZE: 35mm REDUCTION RATIO: 11:1 IMAGE PLACEMENT: IA (IIA) IB IIB

DATE FILMED: 9-15-97 INITIALS: RB

TRACKING # : 27778

FILMED BY PRESERVATION RESOURCES, BETHLEHEM, PA.

3
Box 35
Univ. Exchange
OCT 3 1922

Die preußische Ministerialverfassung, ihre Entwicklung und gegenwärtige Geltung.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Juristischen Doktorwürde

der Hohen Juristischen Fakultät

der Königlichen Universität Greifswald

vorgelegt

von

Paul Esch,

Referendar in Düsseldorf.

Greifswald 1915. Druck von Julius Abel.

Literaturverzeichnis.

Altmann, Die Verfassung und Verwaltung im Deutschen Reiche und Preußen, 2. Band Preußen, Berlin 1908.

Arndt, Die Verfassungsurkunde für den preußischen Staat, 7. Auflage, Berlin 1911.

Bachem, Staatslexikon, 3. Auflage, Band 1, 3, 4 Freiburg i. B. 1908.

v. Bitter, Handwörterbuch der preußischen Verwaltung, 2. Bd. 2. Aufl., Leipzig 1911.

Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht, 2. Bd., München 1863.

Bornhak, Preußisches Staatsrecht, Bd. 1 2. Aufl., Breslau 1911.

Brie, Artikel: „Landesherr" und „Staatsminister, Staatsministerium" in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts, 2. Bd., Freiburg i. B. 1890.

v. Frisch, Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate, Berlin 1904.

v. Gerber, Grundzüge des deutschen Staatsrechts, 3. Aufl., Leipzig 1880.

v. Gneist, Die verfassungsmäßige Stellung des preußischen Gesamtministeriums und die rechtliche Natur der Königlichen Ratskollegia im Verwaltungsarchiv, 3. Bd., Berlin 1895.

— Gesetz und Budget, Berlin 1879.

Graßmann, Der Reichskanzler und das preußische Staatsministerium im Archiv für öffentliches Recht, 11. Bd., Freiburg i.B. u. Leipzig 1896.

Hauke, Die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit, Wien 1880.

Heilfron, Deutsche Rechtsgeschichte, Berlin 1908.

Held, System des Verfassungsrechts der Monarchischen Staaten Deutschlands, 2. Teil, Würzburg 1857.

Hubrich, Preußisches Staatsrecht in Bibliothek des öffentlichen Rechts, 15. Bd., Hannover 1909.

Hübler, Die Organisation der Verwaltung in Preußen (alte Lande) und im Deutschen Reich, Berlin 1898.

Hue de Grais, Grundriß der Verfassung und der Verwaltung in Preußen und im Deutschen Reiche, 10. Aufl., 1910.

Jellinek, Die Entwicklung des Ministeriums in der konstitutionellen Monarchie in Grünhuts Zeitschrift für das private und öffentliche Recht der Gegenwart, 10. Bd., Wien 1883.

John, Artikel: „Minister, Ministerverantwortlichkeit" in von Holtzendorffs Rechtslexikon, Bd. 2, 1881.

Klaproth, Der Wirklich Geheime Staatsrat, Berlin 1805.

Knischewsky, Das preußische Gesamtministerium, Dissertation Erlangen 1901.

Laband, Deutsches Reichsstaatsrecht, Bd. 1, 5. Aufl., Tübingen 1909.

Lotz, Geschichte des Deutschen Beamtentums, Berlin 1909.

Löning, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, Leipzig 1884.

Matthies, Die rechtliche Natur der ministeriellen Gegenzeichnung, Diss. Jena. 1912.

v. Meier, Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg, 2. Aufl., 1912.

Meyer-Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, 6. Aufl., Leipzig 1905.

Metzroth, „Wodurch unterscheidet sich das durch Reichsgesetz vom 17. März 1878 betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers geschaffene Verhältnis von dem in Preußen bestehenden System der Ministerien?" Diss. Bonn 1911.

Nagel, Staatsrat und Staatsministerium nach preußischem Staatsrecht, Diss. Breslau 1907.

Passow, Die Ministerverantwortlichkeit in den deutschen Einzelstaaten in Zeitschrift für die Gesamte Staatswissenschaft, 59. Jahrgang, Tübingen 1903.

Pertz, Das Leben des Ministers Freiherrn vom Stein, 2 Bände, Berlin 1849—1850.

Roëll und Epstein, Bismarcks Staatsrecht, Berlin 1903.

v. Rönne, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie, 3. Band 4. Aufl., 1883.

v. Rönne-Zorn, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie, 1. Bd 5. Aufl. 1899.

Samuely, Das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit in der konstitutionellen Monarchie, Berlin 1869.

Schulze, Das Staatsrecht des Königreichs Preußen in Marquardsen's Handbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, 2. Bd., Freiburg i. B. 1887.

Schulze-Gaevernitz, Das preußische Staatsrecht, 1. Bd. 2. Aufl., Leipzig 1888.

Schwartz, Die Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat, 2. Ausgabe 1898.

v. Stengel, Das Staatsrecht des Königreichs Preußen, Freiburg i. B. und Leipzig 1894.

Stier-Somlo, Preußisches Staatsrecht (Sammlung Göschen), Leipzig 1906.

Stölzel, Brandenburg-Preußens Rechtsverwaltung und Rechtsverfassung, Berlin 1888.

Tezner, Die rechtliche Stellung des österreichischen Gesamtministeriums in Grünhuts Zeitschrift für das Privat- und Öffentliche Recht der Gegenwart, 22. Bd., Wien 1895.

Zorn, Die staatsrechtliche Stellung des preußischen Gesamtministeriums, Göttingen 1893.

Inhaltsübersicht.

Seite

Einleitung.

§ 1. Staatsgewalt und Behördenorganisation 9

Erster Teil.

Die preußische Ministerialverfassung, betrachtet in ihrem historischen Werdegang.

A. Die Zentralverwaltung in Brandenburg-Preußen bis zum Jahre 1806 10

§ 2. Gründung und Weiterentwicklung des Geheimen Rates, der ersten preußischen Zentralbehörde 10

§ 3. Neugestaltung des Geheimen Rates durch den Großen Kurfürsten 12

§ 4. Friedrich Wilhelm I., der Schöpfer neuer Zentralbehörden. — Verfall der Zentralverwaltung und seine Gründe — . 14

B. Die Neuorganisation der Zentralbehörden in der Stein-Hardenbergischen Periode 17

§ 5. Die Reformpläne Steins 17

a) Die Denkschrift vom 6. Mai 1806.
b) Der provisorische Verwaltungsplan vom 14. Dezember 1806.
c) Die Nassauer Denkschrift vom Juni 1807.
d) Die Rigaer Denkschrift vom 12. September 1807.
e) Das Promemoria vom 15. Oktober 1807.
f) Der Memeler Organisationsplan vom 23. November 1807.
g) Der Plan vom 25. August 1808.

§ 6. Die Verordnung vom 24. November 1808.
Zusammensetzung des geplanten Staatsrates und sein Geschäftsgang 21

§ 7. Das Publikandum vom 16. Dezember 1808.
Nichtverwirklichung der geplanten Verwaltungsorganisation. Aussetzung der Formation des Staatsrates 24

Seite

§ 8. Die Verordnung vom 27. Oktober 1810. Zentralisierung der Verwaltung im Staatskanzler unter Ausschluß des Staatsrates von der Verwaltung . 25

§ 9. Die Verordnung vom 3. Juni 1814. Errichtung des Staatsministeriums 28

§ 10. Die Verordnung vom 20. März 1817. Einsetzung des Staatsrates 31

§ 11. Die Verordnung vom 3. November 1817. Ausbau der Ressortministerien und des Staatsministeriums 33

C. Vom Tode Hardenbergs bis zur Verfassungsurkunde . . 35

§ 12. Die Zeit von 1822—1850 35

Zweiter Teil.

Die preußische Ministerialverfassung, betrachtet in ihrer gegenwärtigen Geltung.

A. Die einzelnen preußischen Minister und Ministerien seit der Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 37

§ 13. Die rechtliche Stellung der Minister 37

§ 14. Organisation und Zuständigkeit der Ministerien 39

§ 15. Funktionen der Minister 43

§ 16. Die Ministerverantwortlichkeit 47

B. Das Staatsministerium als Gesamtministerium im konstitutionellen Preußen 51

§ 17. Organisation 51

§ 18. Funktionen 52

Schluß.

§ 19. Die Ministerialverfassung im Reiche, verglichen mit der preußischen 57

Einleitung.

§ 1.

Staatsgewalt und Behördenorganisation.

Die Frage nach dem Beginn der Entwicklungsgeschichte der preußischen Ministerialverfassung steht im engen Zusammenhange mit der der Begründung der selbständigen Staatsgewalt im Landesfürstentum überhaupt [1]). Denn nur dort, wo sich die Territorialhoheit entfalten konnte, war die Bildung eines Behördenorganismus, insbesondere die Schaffung einer Ministerialzentralinstanz, auf verfassungsrechtlichem Wege möglich [2]). Infolgedessen erscheint es nicht verwunderlich, daß dem ständischen Territorialstaate des Mittelalters, in dem die Macht der Stände eine landesherrliche Gewalt nicht aufkommen ließ, der Begriff eines berufsmäßigen Staatsdienerstandes vollkommen fremd war. Die oberste Verwaltung lag, ohne daß eine besonders organisierte Behörde bestanden hätte, beim Landesherrn und seinen Räten, die in der Person des Kanzlers ihre Spitze fanden. Erst als die Landesfürsten nach langem Kampfe mit den Ständen die Bewilligung zur Einführung einer indirekten Steuer [3]) und so

1) Vgl. hierzu: Bornhak, Preuß. Staatsr. I, 1 ff. Schulze-Gaevernitz, Das preuß. Staatsr. I, S. 225 ff. und S. 298—299. Lotz, Geschichte des deutsch. Beamtentums, S. 11 ff. Bachem, Staatslexikon I, S. 194 ff. Heilfron, Deutsche Rechtsgeschichte, S. 85 ff.

2) So Stölzel, Br.-Pr. Rechtsverw. und Rechtsverf. S. 44 und v. Rönne, Das Staatsr. d. pr. Mon. 3. Bd., S. 49.

3) In Brandenb.-Preuß. bewilligten die Stände erst im Jahre 1488 zum ersten Male die Bierziese, zunächst auf die Dauer von 7 Jahren, später als ständige Abgabe. Ihr Vorzug vor den alten Beden bestand darin, daß sie nicht als feste Summe bewilligt war, sondern sich mit dem steigenden Wohlstande stetig hob.

das ihnen fehlende finanzielle Rückgrat erhielten, war der Boden für die Entstehung und das allmähliche Wachstum der landesherrlichen Gewalt gewonnen [4]). Dieser Moment der im Mittelalter erstmals auftauchenden selbständigen Staatsgewalt ist zugleich der Ausgangspunkt für die Entwicklung einer Zentralbehörde und eines Berufsbeamtentums auf verfassungsrechtlicher Grundlage. Denn da die Staatsgewalt als solche abstrakt ist, bedarf sie, um ausgeübt werden zu können, konkreter Organe. Das sind die Beamten. Erst durch das Zusammenwirken der obersten Staatsgewalt mit dem behördlich organisierten Beamtentum wird ihr ein verfassungsmäßiges Wirken ermöglicht.

Erster Teil.

Die preußische Ministerialverfassung, betrachtet in ihrem historischen Werdegang.

A. Die Zentralverwaltung in Brandenburg-Preußen bis zum Jahre 1806.

§ 2.

Gründung und Weiterentwicklung des Geheimen Rates, der ersten preußischen Zentralbehörde.

Je mehr die deutsche Landeshoheit in den Territorialstaaten erstarkte, desto mehr erkannte man, daß zur Erledigung der stetig wachsenden Staatsgeschäfte die althergebrachte lockere Form der gemeinsamen Beratungen des Landesfürsten mit seinen Räten nicht mehr ausreichte [5]). Man fühlte die Notwendigkeit der Zusammenfassung und zentralen Organisierung der landesherrlichen Gewalt in einem Zentralorgan.

Diesen Gedanken brachte in Brandenburg-Preußen zuerst Joachim Friedrich zum Ausdruck durch die Errichtung des Ge-

4) Vgl. Borchak a. a. O. S. 11.

5) Lotz a. a. O. S. 86 ff. Bachem a. a. O. S. 195.

heimen Rates auf Grund der Geheimen Ratsordnung vom 13. Dezember 1604 [6]). Die neugeschaffene Behörde war die erste preußische kollegialische Zentralverwaltungsbehörde. Ursprünglich bestand sie aus 9 Mitgliedern [7]), sog. „Geheimen Räten“ [8]), die mit beratender — nicht entscheidender — Stimme ausgestattet, nach Stimmenmehrheit beschlossen. Wie sehr der Stifter gerade auf den zentralen Charakter der Behörde Wert legte, zeigte sich deutlich darin, daß er ihre Kompetenz, die sich anfänglich wohl nur auf die gerade schwebenden auswärtigen Angelegenheiten und „alle dergleichen geheime und wichtige Sachen“ [9]) erstreckte, im Laufe des 17. Jahrhunderts auf alle wichtigeren Zweige der Landesverwaltung ausdehnte [10]). So wurde der Geheime Rat in der Tat im Laufe der Zeit das oberste Zentralorgan, dem die Erledigung sämtlicher wichtigeren Staatsgeschäfte zufiel. Man wird daher wohl nicht zu weit gehen, wenn man mit Stölzel und Lotz in dieser Behörde „den Keim für die Bildung des Staatsministeriums, wie jedes ein-

6) Vgl. für die folgenden Ausführungen: Klaproth, Der Wirklich Geheime Staatsrat, S. 79 ff. Stölzel a. a. O. S. 42 ff.; besond. S. 293 ff. Borchak a. a. O. S. 15 ff. Schulze-Gaevernitz a. a. O. S. 40 und 41. v. Meier, Die Ref. d. Verw.-Organ. unter Stein und Hardenberg, S. 3 ff. v. Steugel, Das Staatsr. d. Königreichs Pr., S. 4.

7) Vgl. Klaproth S. 94 und Stölzel a. a. O. S. 298. Diese Zahl war jedoch nach Klaproth „nicht verordnet, auch nie beobachtet worden“.

8) Über ihre Institution s. Stölzel a. a. O. S. 39 ff.

9) Klaproth a. a. O. S. 87.

10) So m. E. zutreffend v. Meier a. a. O. S. 3, während Klaproth a. a. O. S. 88 und Schulze-Gaevernitz a. a. O. S. 228 der Auffassung sind, daß der Geheime Rat von vornherein eine oberste Zentralbehörde für ausw. Angelegenh. und für die inn. Landesverw. mit Ausnahme der Justiz-, Lehens-, Religions- und Landtagssachen gewesen ist. Stölzel a. a. O. S. 302 läßt infolge der in der Geh. Ratsordn. gebrauchten elastischen Wendung „alle dergleichen geheime und wichtige Sachen“ beide Auffassungen zu.

zelnen späteren Spezialministeriums“ [11]) und den „Vorläufer des modernen Ministeriums oder Ministerkollegiums“ [12]) erblickt.

Indes konnte von einem dauernden Bestande dieses Geheimratskollegiums keine Rede sein. Die Fehler in der verfassungsrechtlichen Grundlage waren zu mannigfach [13]), als daß sich ein festgefügtes Gebäude auf ihr hätte errichten lassen. Den Hauptfehler, an dem der Geheime Rat krankte, greift Klaproth [14]) heraus, indem er tadelt, „daß in der Regel Alle sich mit Allem befaßten, daß kein Beisitzer des Geheimen Raths ein bestimmtes Departement, ein besonderes Fach hatte, worauf er sich vorzüglich legen, dessen Eigenheiten er ergründen, über dessen Beschaffenheit und Behandlung er seinen Kollegen nötigenfalls sichere Auskunft hätte erteilen können.“

Dementsprechend trat auch eine wesentliche Änderung in der Rechtsstellung des Geheimen Rates erst ein, als seine verfassungsrechtliche Grundlage in einer in den Klaprothschen Worten angedeuteten Weise verbessert wurde.

§ 3.

Neugestaltung des Geheimen Rates durch den Großen Kurfürsten.

Der erste, der durchgreifende Maßnahmen traf, war der Große Kurfürst. Er verteilte die Staatsgeschäfte aller Länder, mit Ausnahme der auswärtigen Angelegenheiten, die er sich selbst vorbehielt und mit einigen besonders dazu geeigneten Ratsmitgliedern in seinem Kabinette in Privatkonferenzen erledigte, teils nach den Gegenständen, teils nach den Provinzen unter 19 De-

11) Stölzel a. a. O. S. 301 unten.

12) Lotz a. a. O. S. 70 und 71: „als das den modernen Ministerien vergleichbare oberste beratende Organ des Landesherrn.“

13) Sie sind ausführlich dargelegt v. Stölzel a. a. O. S. 308 ff. und v. Klaproth a. a. O. S. 108 ff.

14) Klaproth a. a. O. S. 108.

partements [15]). Den Schwerpunkt der Tätigkeit des Geheimratskollegiums bildete aber zunächst immer noch die kollegialische Beratung und Abstimmung über alle wichtigeren Sachen im Plenum. Das Recht der Entscheidung behielt sich der Kurfürst vor. Erst als der Geheime Rat seine Stellung als oberste Zentralstelle über die alten kurmärkischen Verwaltungsbehörden hinaus auch auf die außerbrandenburgischen Länder ausdehnte, wurde die Zentralverwaltung in der Hauptsache nicht mehr von der Plenarversammlung des Staatsrates, sondern von den einzelnen Departements, in die der Schwerpunkt der Geschäfte allmählich übergegangen war, besorgt. Mit der steigenden Bedeutung des Geheimen Rates wuchs auch das Ansehen seiner Mitglieder. Diese legten sich in den letzten Regierungsjahren des Großen Kurfürsten den Ministertitel bei [16]). Die Minister sind also ursprünglich nichts anderes, als die Nachfolger der Geheimen Räte, letztere haben nur ihren Titel vertauscht. Es geschah dies unter der Einwirkung des 30jährigen Krieges, in dem der Ministertitel anfänglich in der Urform eines „ministre“ von Frankreich übernommen wurde. Er hatte zunächst nur die allgemeine Bedeutung von Diener. Der Titel des Grafen von Sayn-Witgenstein und Honstein bei den Friedensschlüssen zu Münster und Osnabrück als „Ministre plénepotentiaire“ [17]) z. B., oder der Eberhard Freiherr von Dankelmanns als „Erster Etatsministre“ [18]) bedeutete nichts anderes als einen bei Verhandlungen bevollmächtigten Diener. Der Große Kurfürst nannte sich selbst in dem Edikt vom 22. August 1659, in dem wegen Kriegsnot ein Bettag angeordnet wurde, „des Herrn aller Herren Minister und Diener“ [19]). Erst allmählich ist der Ministertitel auf gewisse Kategorien von hohen Beamten beschränkt

15) Eine Aufzählung sämtlicher Departements findet sich bei Klaproth a. a. O. S. 200—201.

16) So Lotz a. a. O. S. 104.

17) Klaproth a. a. O. S. 351.

18) Derselbe a. a. O. S. 378.

19) Stölzel a. a. O. S. 357.

worden, und erst im Laufe der ersten Jahrzehnte des Königtums hat er die Bedeutung angenommen, die uns heute geläufig ist. Um diese Zeit traten auch die Minister unter dieser Bezeichnung erstmals an die Spitze der einzelnen Fachkollegien. Sie bildeten zugleich den vertrauten Rat des Landesfürsten, den sie im Behinderungsfalle in einem kollegialen Ministerium vertraten.

§ 4.

Friedrich Wilhelm I., der Schöpfer neuer Zentralbehörden. — Verfall der Zentralbehörden und seine Gründe.

So wohl nun auch das Werk im Prinzip eingerichtet war, so trat doch mit der Ausdehnung des Staatsgebietes und der damit verbundenen Zunahme der Geschäfte die Unmöglichkeit, die oberste Leitung aller Verwaltungszweige in Einer Behörde zusammenzuhalten, immer deutlicher zutage. Allenthalben machte sich das dringende Bedürfnis nach einer planmäßigen Scheidung der Geschäfte geltend, es mußte notwendig wenigstens auf den Hauptgebieten eine Arbeitsteilung eintreten. Den ersten Schritt in dieser Richtung hatte bereits der Große Kurfürst unternommen, indem er die auswärtigen Angelegenheiten von der Kompetenz des Geheimen Rates [20]) loslöste. Ein gleiches Bedürfnis hatte sich für die Rechtspflege geltend gemacht und hier zur Errichtung eines Justizdepartements geführt. Erheblich weiter noch ging Friedrich Wilhelm I. Er zerlegte die gesamte Zentralverwaltung in 3 Zentralbehörden: das Kabinettsministerium, das Justizministerium und das Generaldirektorium. Ersteres behandelte die auswärtigen Angelegenheiten durch einen vertrauten Rat des Königs in dessen Kabinett. An der Spitze stand regelmäßig nur ein Minister. Die Anfänge seiner Entwicklung reichen bis auf den Großen Kurfürsten zurück, der, wie bereits oben

20) Dieser führte seit dem Reskript des Gr. Kurfürsten vom 10. Okt. 1682 aus hier nicht näher interessierenden Gründen den Titel „Wirklicher Geheimer Rat"; seine Mitglieder hießen von da ab entsprechend „Wirkliche Geheime Räte".

erwähnt, die äußere Politik dem Bereich des Geheimen Rates entzog und ihr eine separate Behandlung zuteil werden ließ. Das Justizministerium als solches entstand durch Abtrennung vom Generaldirektorium, dem es anfänglich als 5. Departement anhing. Alle Justiz- und Kultussachen waren ihm unterstellt. Es wurde von einem „Ministre chef de justice" [21]) und mehreren Ministern in realer und provinzialer Geschäftsteilung geleitet. Die wichtigste Zentralbehörde, die der König ins Leben rief, war das Generaldirektorium. Es war aus der durch Friedrich Wilhelm I. im Jahre 1722 vorgenommenen Verschmelzung der in steter Zwietracht und Eifersucht nebeneinander bestehenden beiden großen Zentralbehörden, dem Generalkriegskommissariat und dem Generalfinanzdirektorium, hervorgegangen. Seine Zuständigkeit erstreckte sich auf das ganze Staatsgebiet mit Ausnahme von Schlesien, das einem vom Generaldirektorium unabhängigen, in Breslau residierenden Provinzialminister unterstand, und umfaßte die gesamte innere Verwaltung und das Finanzwesen. Es war in vier [22]) große Departements zerlegt, von denen jedes die besonderen Angelegenheiten mehrerer Provinzen und daneben einige Verwaltungszweige für das ganze Staatsgebiet umfaßte, so daß auch dieser Behörde die eigenartige Verquickung von Real- und Lokalsystem anhaftete. An der Spitze jedes der 4 Departements stand je ein dirigierender Minister. Das Präsidium behielt sich der König ausschließlich vor, die 4 Departementsleiter sollten Vizepräsidenten sein.

Theoretisch war auch noch nach der Errichtung des Generaldirektoriums der Geheime Rat der Mittelpunkt der gesamten Staatsverwaltung geblieben; die Minister des Generaldirektoriums waren zugleich Mitglieder des Geheimen Rates und die Sitzungen beider Behörden fanden an verschiedenen Wochentagen statt. Wie sich aber bereits die auswärtigen Angelegenheiten im

21) Lotz a. a. O. S. 188. Helfron a. a. O. S. 305.

22) Bevor die Justizsachen in einem selbständigen Justizministerium erledigt wurden, gab es — wie bereits geschildert — 5 Departements, mithin auch 5 Minister.

Kabinettsministerium mehr und mehr herausgelöst hatten, so schied auch das Generaldirektorium allmählich aus seiner Verbindung mit dem Geheimen Rat aus und nahm eine selbständige, von letzterem unabhängige Stellung ein. Die Folge davon war eine zunehmende Bedeutungslosigkeit des Geheimen Rates. Den Grund zu seiner gänzlichen Auflösung legte der König selbst durch die Anordnung, daß die dirigierenden Minister nicht notwendig im Geheimen Rat zu erscheinen brauchten und sich in erster Linie dem Generaldirektorium widmen sollten. So kam es denn, daß das Generaldirektorium tatsächlich die höchste Verwaltungsbehörde wurde.

Trotzdem gewährleistete die so geschaffene Behördenorganisation die Einheit der inneren Staatsverwaltung nicht. Das Generaldirektorium zerfiel unter Friedrich dem Großen dadurch, daß eine immer größere Zahl von Einzelministern in die drei großen Zentralbehörden eingesetzt wurden, in lauter einzelne Verwaltungsbehörden, so daß den Ministern die Übersicht über ihr Departement und der Verwaltung selbst die Einheit verloren ging. Auf der anderen Seite riß das Kabinettsministerium die eigentliche Entscheidungsgewalt an sich. Freiherr vom Stein sagt von dieser Behörde: „Sie verhandelt, beschließt, fertigt aus in Gegenwart des Königs und im Namen des Königs. Sie hat alle Gewalt, die endliche Entscheidung aller Angelegenheiten, die Besetzung aller Stellen, aber keine Verantwortlichkeit, da die Person des Königs ihre Handlungen sanktioniert“ [23]).

Unter einer solchen Ausartung der Behördenorganisation und dem Mangel einer einheitlichen Staatsleitung brach dann auch nach der Katastrophe von Jena und Auerstädt am 14. Oktober 1806 der preußische Staat zusammen. Den nachfolgenden Generationen war die hohe Aufgabe gestellt, an Stelle der vernichteten Staatsorganisation eine neue, zweckentsprechendere zu errichten.

23) Worte Steins, abgedruckt bei Meier a. a. O. S. 8.

B. Die Neuorganisation der Zentralbehörden in der Stein-Hardenbergischen Periode.

§ 5.

Die Reformpläne Steins.

Schon vor dem Zusammenbruch des Staates gab es in Preußen einen Mann, der die Leistungsunfähigkeit der bisherigen Zentralverwaltung und die Notwendigkeit einer gründlichen Reform des Behördenorganismus klar erkannt hatte. Es war der Staatsminister Freiherr vom Stein. In seiner berühmten Denkschrift vom 6. Mai 1806 [24]) — also schon vor der Katastrophe — deckte er die schweren Schäden der Verwaltung auf und sprach gleichzeitig darin seine großen Reformgedanken aus, die er sein ganzes Leben hindurch zur Verwirklichung zu bringen bestrebt war und die in ihren Grundzügen noch heute für die preußische Staatsverwaltung maßgebend sind. Steins Pläne gipfelten darin, die unmittelbare Verbindung zwischen dem König und den mit Verantwortlichkeit ausgestatteten Ministern unter Beseitigung der unverantwortlichen Kabinettsregierung wieder herzustellen und eine die Einheit der Staatsverwaltung garantierende oberste Zentralstelle zu schaffen. Als solche dachte er sich eine gesetzlich organisierte Vereinigung der Minister: eine Ministerialkonferenz oder einen Staatsrat. Die wichtigsten Staatsgeschäfte sollten von den Ministern im Plenum dem Könige vorgetragen und von diesem selbst entschieden werden. „Das regelmäßige und öftere Versammeln der Minister,“ so sagte er, „ist nötig, damit die Geschäfte gemeinschaftlich und nicht einseitig, nach übereinstimmenden Grundsätzen und nicht nach zufälligen momentanen Ansichten und Einfällen bearbeitet werden“ [25]).

24) Sie ist bei Pertz: Das Leben des Ministers Frh. v. Stein Bd. 1, S. 330 ff. abgedruckt.

25) Stein bei Pertz I a. a. O. S. 337.

Dieselben Grundideen beherrschte auch der von Stein, Hardenberg und Rüchel beratene, dem König am 14. Dezember 1806 vorgelegte Entwurf[26]). Er bezweckte, eine vorläufige Ordnung in die Verwaltung zu bringen. Er sollte, wie es in dem Verwaltungsplan[27]) lautete: „Einheit und Vereinigung in allen Zweigen der Staatsregierung bewirken"[28]). „Alle Gegenstände ohne Ausnahme," so hieß es weiter, „müssen en dernier Ressort vor das Cabinetsministerium[29]) gehören"[30]).

Der König genehmigte diesen provisorischen Verwaltungsplan alsbald. Als aber seine dauernde praktische Ausgestaltung in die Wege geleitet werden sollte, entstanden Meinungsverschiedenheiten bei Erörterung der Frage, wie die die Einheit der Verwaltung sichernde oberste Zentralstelle zu gestalten sei. Darüber freilich, daß eine solche in der Staatsverwaltung unbedingt notwendig sei, war man sich einig. In diesem Streite standen sich Stein einerseits und vornehmlich Hardenberg andererseits gegenüber.

Stein blieb seiner bisher vertretenen Ansicht treu, daß die Einheit der obersten Verwaltung nur durch eine Zusammenfassung der Leitung der obersten Behörden, sei es zu einer Ministerkonferenz, einem Staatsrat oder einem Kabinettsministerium, gewahrt werden könne. Dieser Gedanke erschien ihm von so grundlegender Bedeutung, daß er ihn an die Spitze der sogenannten Nassauer Denkschrift vom Juni 1807[31]) setzte, obwohl diese sich fast ausschließlich mit der inneren Einrichtung der Spezialministerien befaßte. Er betonte hier nochmals, zu-

26) Ein Abdruck desselben findet sich bei Pertz I a. a. O. S. 377 ff.

27) Als solchen bezeichnet Zorn a. a. O. S. 7 den genannten Entwurf.

28) Pertz I a. a. O. S. 377.

29) In dem Entwurf erhielt die oberste Zentralstelle den Namen „Cabinetsministerium". Dieses hat indes mit dem eigentlichen Kabinettsministerium nichts zu tun und ist lediglich eine andere Bezeichnung für Gesamtministerium. (Vgl. hierzu Zorn a. a. O. S. 8.)

30) Pertz I a. a. O. S. 380.

31) Abgedruckt bei Pertz I a. a. O. S. 415 ff.

rückgreifend auf die Denkschrift vom Mai 1806, die Notwendigkeit der „Bildung eines Staatsraths oder einer unmittelbar unter dem Könige arbeitenden, mit anerkannter und nicht erschlichener Verantwortlichkeit versehenen Obersten Behörde, die der endliche Vereinigungspunkt der verschiedenen Zweige der Staatsverwaltung ist"[32]). Die Nassauer Denkschrift war für die Entwicklung der preußischen Ministerialverfassung fernerhin insofern bedeutsam, als in ihr, abgesehen von der bereits erwähnten genauen Abgrenzung der Geschäfte der einzelnen Ressorts[33]), vor allem die Trennung der Rechtspflege von der Verwaltung und die Verteilung der Geschäfte rein nach sachlichen und nicht mehr nach provinziellen Gesichtspunkten vorgesehen war.

Demgegenüber glaubte Hardenberg als Anhänger des französischen Präfektursystems die Einheit in der Staatsverwaltung dadurch herzustellen, daß er eine Einzelperson, einen ersten Minister, mit allein entscheidender Amtsgewalt an die Spitze der Verwaltung stellte. Im Hinblick darauf schrieb er in seiner Rigaer Denkschrift vom 12. September 1807: „Die Frage, ob der König für seine Beratung und zur Leitung als oberste Behörde einen ersten Minister oder ein Konseil anstellen solle, entscheidet sich nach meiner Überzeugung, in der gegenwärtigen Lage des Staates, wo es so sehr auf Einheit und Kraft ankommt, damit die Wiederherstellung ohne die Hindernisse, welche Verschiedenheit und Beschränktheit der Ansichten oder Handwerksneid in den Weg legen, schneller erfolge, ganz für einen Minister, der auf das Ganze wirke . . . Findet man in der Folge die Einrichtung eines Staatsraths aus mehreren Ministern mit gleichen Befugnissen besser, so läßt sie sich ohne Störung der Maschine bald bewirken"[34]). Ebenso entschied sich Altenstein, „nur Einen Minister an die Spitze der ganzen Administration zu setzen. Er muß stets das Ganze übersehen können, und in solches auf allen

32) Siehe bei Pertz I a. a. O. S. 415.

33) Vgl. i. einz. die Denkschrift selbst bei Pertz I a. a. O. S. 416 ff.

34) Der oben angeführte Teil ist einer bei Zorn a. a. O. S. 9 abgedruckten Stelle aus der genannten Denkschrift entnommen.

Punkten, teils direkt, teils indirekt kräftig einwirken. Ist er auch nicht der einzige Minister, so muß doch sein Verhältnis zu den übrigen Ministern und Behörden so bestimmt werden, daß vorstehender Zweck vollkommen erfüllt wird, und er mit Recht Premierminister genannt werden kann. Dieses wird sodann auch die schicklichste Benennung für ihn sein“ [35]).

In dem nun folgenden Promemoria vom 15. Oktober 1807 weicht Stein in der Bildung des Staatsrates von seinen bisherigen Anschauungen nicht unerheblich ab. Während er diesen bislang als eine kollegiale oberste Behörde mit gleichem Rechte aller Mitglieder geschaffen wissen wollte, schlägt er hier als oberstes Zentralorgan einen Staatsrat vor, „der unter dem überwiegenden Einfluß eines Präsidenten steht“ [36]). Diese das Kollegialsystem wenig wahrende Organisation findet, wie Gneist [37]) wohl mit Recht vermutet, ihre Erklärung in der Person des Königs, der selbst die Leitung eines kollegialen Ministerrates zu übernehmen weder geeignet noch geneigt war. Später ließ Stein auch diesen ihm im allgemeinen fremden Gedanken wieder fallen und nahm seine Grundidee von der Bildung eines kollegialen Staatsrates wieder auf. So findet sie sich vor allem wieder in dem sogenannten Memeler Organisationsplan vom 23. November 1807 [38]), der zwar nicht von Stein selbst verfaßt, jedoch nach seinen Weisungen von Altenstein ausgearbeitet worden ist. Diese große Staatsschrift stellte wiederum wie alle früheren den Satz an die Spitze, daß es vor allem darauf ankomme, „die möglichste Einheit und Kraft in der obersten Leitung der ganzen Staatsverwaltung zu vereinigen“ [39]). „Dies läßt sich,“ so heißt es weiter, „nur bewirken, wenn die ganze oberste Leitung von

35) Siehe bei Zorn a. a. O. S. 10.

36) Stein in dem Prom. v. 15. Okt. 1807, abgedr. bei Pertz II a. a. O. S. 31 ff.

37) Gneist, die verfassungsmäß. Stellung des pr. Ges.Min. im Verw.Archiv Bd. III S. 442.

38) Abgedr. bei Pertz II a. a. O. S. 642 ff.

39) Pertz a. a. O. S. 643.

einem Punkte aus geht, in welchem sich alle Hauptorgane der Ausführung so wenige als möglich der Zahl nach beratheud conzentrieren.“ Für die erste Zeit bis zur „Umschaffung der Staatsverwaltung“ sollte die bereits früher „in Antrag gestellte Organisation des Cabinets“ genügen und erst allmählich ein „förmlicher Staatsrat“ als leitende Verwaltungsbehörde gebildet werden. Er sollte sich aus sämtlichen Ministern und den Geheimen Staatsräten, welch' letztere an der Spitze der einzelnen Abteilungen des Ministeriums des Innern standen [40]), zusammensetzen. Dieser Organisationsplan erschien dann unterm 25. August 1808 ausgearbeitet und paragraphiert als „Plan zur einstweiligen verbesserten Einrichtung des Geschäftsganges“. Nach nochmaliger Überarbeitung durch Friese in Form eines Gesetzentwurfs legte Stein ihn dem König vor, der ihn als „Verordnung, die veränderte Verfassung der obersten Verwaltungsbehörden in der Preußischen Monarchie betreffend“ am 24. November 1808 genehmigte.

§ 6.

Die Verordnung vom 24. November 1808 [41]).

Die zahlreichen Vorarbeiten in der Verwaltungsreform fanden ihren Abschluß in der Verordnung vom 24. November 1808, „dem eigensten Werke des Steinschen Genius“ [42]). Sie unterschied sich von dem Memeler Organisationsplan dadurch, daß sie sich im Gegensatz zu diesem auf die Oberbehörden beschränkte, sie dafür aber umso ausführlicher und in einer zur sofortigen praktischen Anwendung geeigneten Weise behandelte. Der innere Unterschied zwischen der Verordnung und dem Organisationsplan bestand einmal in einer anderen Abgrenzung der Geschäfte der verschiedenen Ministerialdepartements, sodann in einer Trennung des Finanzministeriums vom Ministerium des

40) So Meier a. a. O. S. 159.

41) Abgedr. bei Pertz II a. a. O. S. 689 ff.

42) So Zorn a. a. O. S. 15.

Innern [43]) und endlich in der Errichtung eines Staatsrates. Der Staatsrat sollte in dieser Verfassung der dem König unmittelbar untergeordnete oberste Punkt sein, „von dem die gesamte Staatstätigkeit im Interesse der größtmöglichsten Einheit, Kraft und Regsamkeit künftig ausgehen sollte“ [44]). Er sollte die ihm überwiesenen Arbeiten entweder als Plenum oder in den Abteilungen erledigen. Im ersteren Falle hatte er die oberste Leitung und Kontrolle der Verwaltung und war insbesondere für alle Gegenstände der Gesetzgebung und für die Feststellung der allgemeinen Verwaltungsgrundsätze zuständig. Den Vorsitz führte der König, im Falle seiner Abwesenheit ein dazu ernannter Minister. Die Beratung geschah kollegialisch, die Beschlußfassung erfolgte nach Stimmenmehrheit; war solche zweifelhaft, so wurde förmlich abgestimmt. Im Falle der Anwesenheit entschied der König mündlich über den Beschluß, sonst wurde ihm die Sache zur Entscheidung vorgelegt. Bei Stimmengleichheit wurde die sofortige Entscheidung des Königs erbeten.

Die Abteilungen des Staatsrats waren: 1. das Kabinett, 2 das Ministerium des Innern, 3. das Finanzministerium, 4. das Ministerium des Auswärtigen, 5. das Kriegsministerium, 6. das Justizministerium.

Die Verordnung enthält nun eine bis ins kleinste gehende Ausarbeitung der einzelnen Abteilungen hinsichtlich ihrer Mitglieder, der Geschäftsverteilung, der Ausfertigungen, des Verhältnisses der Minister zum König, zum Staatsrat und zu den ihnen unterstehenden Geheimen Staatsräten. Auf die Einzelheiten der Verordnung ist indessen nicht näher einzugehen. Hervorzuheben ist nur folgendes: Die Bestimmungen für die Einzeldepartements entsprechen im allgemeinen denen des Plenums. So ist z. B. für das Ministerium des Innern alles, was sich auf die bloße Administration bezieht, der freien Verfügung des Ministers überlassen, während jede neue Gesetzgebung, Verfassungs-

43) Vgl. hierzu Pertz II a. a. O. S. 648 und Meier a. a. O. S. 160.

44) So Meier a. a. O. S. 160 und Pertz II a. a. O. S. 689.

änderung oder Festlegung allgemeiner Vorschriften besonderen Vortrag im Staatsrat und durch diesen die Einholung der Königlichen Genehmigung erfordert. Ähnliche Vorschriften bestehen für die übrigen Ministerien. An der Spitze der einzelnen Ministerien stehen Minister, den einzelnen Departements, in die in der Regel das einzelne Ministerium zerfällt, sind Geheime Staatsräte vorgestellt. Letztere sind in ihrem Verwaltungsbereich ziemlich selbständig und können sogar in wichtigen Fällen gegen eine ihnen nicht genehme Entscheidung des Ministers, der im übrigen der Chef der ganzen Verwaltung ist und dessen Anordnungen sie Folge zu leisten haben, „auf die Entscheidung des Staats-Raths und des Königs Majestät provocieren“ [45]). Sie sind die Ratgeber des Ministers, ausgestattet mit einem votum consultativum und bilden gewissermaßen unter seinem Vorsitz einen Staatsrat im kleinen [46]). Bemerkenswert ist noch die Bestimmung, daß zum Justizministerium nach der Verordnung alles ohne Ausnahme gehörte, was auf die eigentliche Rechtspflege Bezug hatte. Damit wurde die Teilnahme jeder anderen Behörde an der Rechtspflege als „Ausfluß der Patrimonialgerichtsbarkeit“ ausdrücklich ausgeschlossen.

Die große Bedeutung der Verordnung vom 24. November 1808 beruht demnach einmal darin, daß sie die unverantwortliche Kabinettsregierung aufhob und an deren Stelle eine „unmittelbar unter den Augen des Königs arbeitende, mit anerkannter Verantwortlichkeit versehene oberste Behörde“ [47]) schuf, sodann darin, daß sie die so notwendige Abtrennung der Justiz von der inneren Landesverwaltung und ihre Verselbständigung durchführte, und endlich darin, daß sie alle Geschäfte der Ministerien des Innern und der Finanzen rein nach sachlichen und nicht mehr provinziellen Gesichtspunkten schied.

Die Verordnung vom 24. November 1808 ist indes nicht zur Ausführung gelangt. Ihre Publikation scheiterte an dem Rück-

45) Siehe die Verord. bei Pertz II a. a. O. S. 700.

46) Vgl. Meier a. a. O. S. 163.

47) So Meier a. a. O. S. 165.

tritt Steins von der Leitung der Staatsgeschäfte, der an dem nämlichen Tage erfolgte, an dem der König schon die Verordnung unterzeichnet hatte [48]).

Das nachfolgende Ministerium Dohna-Altenstein hatte nicht die nötige Entschlossenheit und Tatkraft, um das Steinsche Reformwerk ausführen zu können. Es empfahl dem König, die Einführung des Staatsrates vorläufig auszusetzen und überhaupt „nur das Nöthigste anzuordnen, damit die Geschäfte in Gang kämen“ [49]). Um dem zu genügen, wurde das Publikandum vom 16. Dezember 1808 „betreffend die veränderte Verfassung der obersten Staatsbehörden der preußischen Monarchie in Beziehung auf die innere Landes- und Finanz-Verwaltung“ erlassen.

§ 7.

Das Publikandum vom 16. Dezember 1808 [50]).

Durch das Publikandum vom 16. Dezember 1808 erhielten die Reformpläne Steins den Charakter von positivem Recht. Seine Grundlage bildete die Verordnung vom 24. November 1808, der gegenüber es aber materiell in erheblichen Punkten Abschwächungen besaß. Übereinstimmung mit dem Entwurf Steins bestand hinsichtlich des Zweckes der Neuorganisation, nämlich der Geschäftsverwaltung die größtmöglichste Einheit, Kraft und Regsamkeit zu geben, sie in einem obersten Punkte zusammenzufassen, und hinsichtlich der ziemlich wörtlich übernommenen Einteilung und Geschäftsverteilung in den Spezialministerien. Dagegen fehlte in der Verordnung das wichtigste:

48) Wegen des Mangels der Publikation wendet sich Gneist a. a. O. S. 484 hinsichtlich ihrer gegen die Bezeichnung „Verordnung“ und nennt sie eine „legislatorische Vorarbeit“. Sie selbst nennt sich „Verordnung“ und wird auch von Zorn u. a. als solche bezeichnet. Für unser Thema ist der Streit bedeutungslos.

49) Pertz II a. a. O. S. 342.

50) Abgedr. in der Sammlung der für die Kgl. Pr. Staaten erschienenen Gesetze und Verordnungen von 1806 bis zum 27. Okt. 1810 S. 362 ff.

der Staatsrat, der in der Verordnung vom 24. November 1808 das Fundament bildete, auf dem Stein sein Staatsgebäude errichtete. Er wurde zwar formell übernommen, die näheren Bestimmungen über seine Organisation und Verfassung sollten indes vorbehalten bleiben. In Wirklichkeit trat an die Stelle des Staatsrats das Ministerium, das aus fünf in der Verordnung bezeichneten Ministern, nämlich für Inneres, Finanzen, Auswärtiges, Krieg und Justiz bestand. Auch die Organisation des Ministeriums sollte einer besonderen Instruktion vorbehalten bleiben.

Keine der in Aussicht gestellten Vorschriften ist ergangen. Die einzelnen Minister traten vielmehr unabhängig voneinander und ohne eine sie umfassende übergeordnete Zentralstelle in Tätigkeit, so daß gerade der wichtigste Gedanke der Steinschen Reform: Zusammenfassung der gesamten Verwaltungszweige in dem kollegialisch organisierten Staatsrat als oberstem Punkte, nicht zur Verwirklichung gelangte. „Nicht eine Einheit, sondern eine Fünfheit der obersten Staatsverwaltung ohne Einheit war hergestellt“ [51]).

§ 8.

Die Verordnung vom 27. Oktober 1810 [52]).

Der Erfolg des Publikandums vom 16. Dezember 1808 war die Einführung und Einrichtung der Spezialministerien. Diese arbeiteten nach Maßgabe der Steinschen Grundsätze, jedoch ohne den die einzelnen Ministerien zu einem einheitlichen Ganzen zusammenfassenden Staatsrat. Die üblen Folgen dieses Mangels zeigten sich gar bald in einer übergroßen Selbständigkeit der einzelnen Minister. Der damalige König Friedrich Wilhelm III. erkannte selbst die Haltlosigkeit dieses Zustandes, was aus seinen eigenen Worten hervorgeht, die er kurz vor seiner Abreise von Königsberg Anfang 1810 an seine Minister richtete [53]): „Er

51) So Zorn a. a. O. S. 22.

52) G.S. 1810 S. 3.

53) Wiedergegeben bei Pertz II a. a. O. S. 476.

selbst finde in der neuen Organisation Lücken, weil sie nur teilweise ausgeführt worden, er vermisse besonders die beabsichtigte Einheit." In demselben Sinne äußerte sich Dohna in dem Immediatbericht vom 6. Juli 1810 [54]): „Die Errichtung des Staatsrates stelle sich immer mehr als notwendig heraus; die Aussetzung der Formation desselben habe bereits zu den unglücklichsten Folgen geführt."

Diesem Mangel half Hardenberg, der im Juni 1810 die Leitung der Staatsgeschäfte übernommen hatte, ab, indem er durch die Verordnung vom 27. Oktober 1810 „über die veränderte Verfassung aller obersten Staatsbehörden in der Preußischen Monarchie" eine Zentralstelle in der Verwaltung schuf. Es geschah dies freilich in einem ganz anderen Sinne, als Stein es durch die Verordnung vom 24. November 1808 beabsichtigt hatte. Nicht einen kollegialen Staatsrat schuf Hardenberg, sondern einen Premierminister, den Staatskanzler. Er selbst bekleidete das Amt eines solchen bis zu seinem Tode und gestaltete es auch ganz nach seinen Ideen aus. Die Verordnung bestimmte [55]), daß der Staatskanzler vor allem die Oberaufsicht und Kontrolle über die gesamte Verwaltung habe und insofern an deren Spitze stehe, daß er über jeden Gegenstand jederzeit Auskunft und Rechenschaft verlangen und nötigenfalls Maßregeln und Anordnungen aufheben, in besonders dringlichen Fällen sogar, allerdings unter Verantwortlichkeit dem Könige gegenüber, selbst verfügen könne. Im Kabinett war er erster Rat des Königs, im Staatsrat Präsident. Außerdem waren ihm noch besondere Geschäfte übertragen. So sollte er die Ministerien des Innern und der Finanzen leiten, „bis Wir (der König) für gut finden, beide Ministerien mit eigenen Ministern zu besetzen". Ferner sollte er die auswärtigen Angelegenheiten zum großen Teil übernehmen. Durch die Verordnung vom 3. Juni 1814

54) Wiedergegeben bei Meier a. a. O. S. 167.

55) Siehe G.S. 1810 S. 3. Meier a. a. O. S. 170 ff. Zorn a. a. O. S. 123 ff.

wurden sie ihm später ganz übertragen. Endlich sollte er die Angelegenheiten des Königlichen Hauses, der höheren Polizei, der Stände, sofern sie vor die höchste Behörde gehörten, der Thronlehen, Erbämter und anderer Hofsachen besorgen. Ausgenommen von der Vorlage an ihn waren allein die rein militärischen Sachen, jedoch sollte ihm bezüglich ihrer im Interesse der Übersicht zweimal wöchentlich ein Auszug aus dem Journal mitgeteilt werden [56]). Den Vorträgen im Kabinett konnte der Staatskanzler nach seinem Gutdünken beiwohnen, die Minister trugen in seiner Gegenwart vor.

Sonach war der Staatskanzler mit einer außerordentlichen Machtfülle versehen, die diejenige des heutigen deutschen Reichskanzlers bei weitem überstieg. Überhaupt wird man sagen müssen, daß der Geschichte des deutschen Staatsrechts ein ähnlicher Fall derartiger Anhäufung von Machtfülle auf einen einzigen Mann fehlt, so daß Zorn [57]) rechtzugeben ist, wenn er sagt, daß „die Verordnung vom 27. Oktober 1810 in dem Amte des Staatskanzlers den vollendetsten Ministerialdespotismus schuf, der gedacht werden kann."

Ferner enthält auch diese Verordnung eine genaue Einteilung des Wirkungskreises der einzelnen Ministerien, die sich in ihren Einzelheiten mit der der Verordnung vom 24. November 1808 so gut wie ganz deckt. An die Spitze der Staatsverwaltung, die in fünf große Geschäftszweige geteilt wird, sind fünf Einzelminister entsprechend denen der Verordnung vom 24. November 1808 gestellt. „Jeder Staatsminister führt die ihm anvertraute Verwaltung selbständig unter unmittelbarer Verantwortlichkeit gegen Uns Allerhöchst selbst und verfügt an die ihm untergeordneten Behörden für sich allein;" „jeder muß, insofern ein Gegenstand seiner Verwaltung in den Wirkungskreis anderer Minister einschlägt, mit diesen Rücksprache nehmen und gemeinschaftlich verfahren [58])."

56) G.S. 1810 S. 5.

57) a. a. O. S. 23.

58) G.S. 1810 S. 8 und Hubrich Pr. Staatsr. S. 72.

In dieser Anordnung sind die Grundprinzipien, die die moderne Ministerialverfassung beherrschen: das der strengen Scheidung der Ressorts voneinander und das der Verantwortlichkeit in demselben für den ganzen Umfang der Geschäfte bereits enthalten, so daß die Verordnung vom 27. Oktober 1810 mit Recht als die Grundlage der Ministerialorganisation überhaupt angesehen werden kann[59]).

Neben dem Staatskanzler wollte Hardenberg auch einen Staatsrat. „Der Staatsrat hat keine Verwaltung," so bestimmte die Verordnung. Dies war natürlich, da ja die Verwaltung in ihrer Gesamtheit vom Staatskanzler und hinsichtlich der einzelnen Ressorts von den Ministern geleitet wurde. Infolgedessen konnte der Staatsrat im allgemeinen nur eine beratende Behörde für die Krone sein[60]). Seine eigentliche Aufgabe bestand in der Vorberatung und Vorbereitung aller Gesetze, Verfassungs- und Verwaltungsnormen; erst wenn er sich mit ihnen befaßt hatte, konnten sie an den König zur Sanktion gelangen.

Der bestehende Zustand ist aber durch die genannte Verordnung nur hinsichtlich der das Amt des Staatskanzlers betreffenden Beziehungen geändert worden, während die Ausführung der den Staatsrat angehenden Bestimmungen zunächst unterblieb und erst durch Verordnung vom 20. März 1817 erfolgte, worauf unten näher einzugehen ist.

§ 9.

Die Verordnung vom 3. Juni 1814[61]).

Der Staatskanzler mußte nach dem glücklichen Verlauf der Freiheitskriege noch den ganzen Sommer 1814 im Feldlager bei

59) Ebenso Brie in v. Stengels Wörterb. des deutsch. Verw.R. II S. 486.

60) Seine Funktion als entscheidendes Organ bildete die Ausnahme. Die einzigen Fälle, in denen der Staatsrat diese Eigenschaft hatte, waren Entscheidungen von Kompetenzkonflikten der Ressortsministerien und solche über suspendierende Verfügungen des Staatskanzlers. Vgl. Zorn a.a.O. S. 29.

61) G.S. 1814 S. 40.

dem König in Frankreich zubringen. Infolgedessen war ihm die Erledigung der zahlreichen Staatsgeschäfte des Heimatlandes sehr erschwert. Man sann daher auf ein Mittel, ihm seine Aufgabe zu erleichtern und trotz seiner Abwesenheit den geregelten Gang der Staatsverwaltung nach Kräften aufrechtzuerhalten.

Ein solches fand die Verordnung vom 3. Juni 1814 in der Einrichtung eines Staatsministeriums. Dasselbe setzte sich, nachdem durch die nämliche Verordnung vom Ministerium des Innern das Polizeiministerium mit einem eigenen Minister an der Spitze abgezweigt worden war[62]), aus sechs Einzelministerien: 1. Äußerem, 2. Justiz, 3. Finanzen und Handel, 4. Krieg, 5. Polizei, 6. Innerem zusammen. Es sollte sich wöchentlich einmal oder falls es nötig ist, mehrmals versammeln und allgemeine Gegenstände, desgleichen solche, wo die Ressorts ineinander greifen und eine gemeinschaftliche Überlegung erforderlich ist, miteinander beraten[63]). Weitere, das Gesamtministerium betreffende Bestimmungen irgendwelcher Art enthielt die Verordnung nicht. Daher hat die rechtliche Natur des Staatsministeriums, eines bisher in der Geschichte der preußischen Ministerialverfassung unbekannten Faktors, in der Literatur zu Kontroversen geführt. Eine Reihe von Schriftstellern des Staatsrechts[64]) spricht seit der Verordnung vom 3. Juni 1814 von einer kollegialen Organisation des Staatsministeriums. Dazu gehört aber im streng staatsrechtlichen Sinne das Recht bindender Beschlußfassung nach Stimmenmehrheit. Daß nun durch die genannte Verordnung dem Staatsministerium prinzipiell ein solches Recht eingeräumt worden sei, kann nicht behauptet werden; dies wollen aber jene Schriftsteller

62) So Meier a. a. O. S. 173 und Gneist Ges.Min. S. 490.

63) Vgl. hierzu G.S. 1814 S. 40.

64) So Schulze-Gaevernitz a. a. O. S. 245. Brie a. a. O. S. 489. Meyer-Anschütz Lehrb. d. deutsch. StaatsR. S. 361 Anm. 3. Arndt, Die Verfass.Urk. f. d. Pr. Staat, S. 230. — Dagegen: Zorn a. a. O. S. 30 ff. Gneist, Ges.Min. S. 490 und 491. Löning, Lehrb. d. deutsch. Verw.R. S. 67.

m. E. auch gar nicht behaupten. Bei einer näheren Untersuchung ihrer Ausführungen stellt sich vielmehr heraus, daß sie nur um deswillen von einer kollegialen Organisation des Staatsministeriums reden, weil es kollegial berät.

Der ganze Streit beruht demnach auf einem Mißverständnis, das durch die falsche Anwendung des Begriffes „kollegial" hervorgerufen worden ist[65]). Die Konstituierung eines mit kollegialischer Beschlußfassung versehenen Staatsministeriums als oberster Behörde war auch zurzeit gar nicht möglich, denn der Staatskanzler vereinigte, wenngleich auch abwesend, nach wie vor alle Zweige der Staatsverwaltung in seiner leitenden Hand. Dieser Zustand der plenipotenten Stellung des Staatskanzlers sollte ungeschmälert fortbestehen[66]). Dies geht auch aus der Verordnung selbst hervor, woselbst es ausdrücklich heißt[67]): „Ihre Verhältnisse als Staatskanzler bleiben im ganzen die selbigen, wie sie in der Verordnung vom 27. Oktober 1810 bestimmt sind. Alle Berichte des Ministerii und der Minister an Mich werden Ihnen ohne Ausnahme zugeschickt, damit Sie die Übersicht der ganzen Verwaltung behalten und nötigenfalls Mir Ihre Meinung darüber abgeben können. Sie legen Mir sodann nach Beschaffenheit der Gegenstände diese Berichte selbst vor und machen Mir entweder daraus Vortrag, oder überlassen solches den Ministern oder den bei Meinem Militär- und Zivil-Kabinet angestellten vortragenden Personen."

Sonach blieb das Staatskanzleramt oberstes Zentralorgan für die Verwaltung und schloß die Errichtung eines kollegialen Gesamtministeriums als zweiten obersten Einheitsfaktors aus. Hinsichtlich des letzteren schrieb die Verordnung vom 3. Juni 1814 nur regelmäßige Zusammenkünfte der Departementsminister zu „General-" oder „Ministerkonferenzen" vor, in denen die wichtigeren Staatsgeschäfte von den Ministern in corpore

65) So auch Nagel, Staatsrat und Staatsmin. S. 29.
66) So Hubrich, Pr. Staatsr. S. 73.
67) Ges.S. 1814 S. 40 und 41.

vorgearbeitet und beratschlagt werden sollten, um dem Staatskanzler die Führung der Staatsleitung während seiner Abwesenheit zu erleichtern. Ihm blieb aber in vollem Umfange die Entscheidungsgewalt vorbehalten.

Auch der Staatsrat wurde in dieser Verordnung nochmals erwähnt, und zwar wurde insbesondere auch hier wiederum die wichtige Beschränkung, die schon in der Verordnung vom 27. Oktober 1810 vorgesehen war, nochmals ausgesprochen. Es heißt daselbst[68]): „Es ist fortwährend Meine Absicht, daß der Staatsrath sobald als möglich in Aktivität komme, — jedoch soll derselbe keine Art der Verwaltung führen, sondern nur über allgemeine Gesetze, nachdem solche vorher in der Gesetzkommission geprüft worden sind, oder über besondere Gegenstände nach Meinem ausdrücklichen Befehl sich berathen. Ich behalte Mir vor, über die Anordnung desselben nach Meiner Rückkehr einen Beschluß zu fassen."

§ 10.

Die Verordnung vom 20. März 1817[69]).

Auf Grund der Verordnung vom 20. März 1817 trat der Staatsrat in Wirksamkeit. Seine rechtliche Grundlage bildete, wie schon in den Verordnungen vom 27. Oktober 1810 und 3. Juni 1814 angekündigt, die Verordnung vom 27. Oktober 1810. Daraus folgt, daß er nicht die Stellung einnahm, die Stein ihm in seinem Entwurfe vom 24. November 1808 zugedacht hatte, nämlich die einer obersten Verwaltungsbehörde im Staate über den Ministern: er wurde vielmehr ein den Ministern nebengeordnetes höchstes beratendes Organ, losgelöst von aller Verwaltung. Durch seine Errichtung wurde an den bestehenden Einrichtungen nichts geändert, insbesondere behielten Staatskanzler, Staatsministerium und Einzelministerien ihren bis-

68) G.S. 1814 S. 43.
69) G.S. 1817 S. 67 ff.

herigen Wirkungskreis [70]). Konsequenterweise ergab sich für die Wirksamkeit des Staatsrates die Vorschrift: „Der versammelte Staatsrath ist für Uns die höchste berathende Behörde; er hat aber durchaus keinen Antheil an der Verwaltung“ [71]). Seine Zuständigkeit umfaßte also nur die Vorberatung neuer oder alter abzuändernder Gesetze und Verwaltungsnormen sowie einige besondere, seiner Entschließung überwiesene Gegenstände [72]). Die Zusammensetzung des Staatsrates war im wesentlichen die von Stein in der Verordnung vom 24. November 1808 vorgeschlagene [73]). Er zerfiel in sieben Abteilungen. Die Gesetze, Verwaltungsgrundsätze und Verwaltungsmaßregeln wurden zuerst in der zuständigen Abteilung eingehend vorbereitet, darauf im Plenum beraten und, wenn eine Beschlußfassung mit Stimmenmehrheit erzielt worden war, dem Könige zur Sanktion vorgelegt. Der Schwerpunkt der Verordnung vom 20. März 1817 lag demnach in der dem Staatsrat erteilten Funktion, oberstes gesetzberatendes Organ der Krone zu sein. Als solches entfaltete der Staatsrat über 30 Jahre lang eine überaus segensreiche Tätigkeit, bis die Verordnung vom 6. Januar 1848 [74]) die Bestimmungen, daß sämtliche Gesetzesvorschläge nur durch den Staatsrat zur königlichen Sanktion gelangen könnten und daß Streitigkeiten bezüglich des Wirkungskreises der Ressortministerien vor ihn gehörten, aufhob und ihn so zu einem rein fakultativen Organ herabdrückte. Die wiederholten Versuche einer Wiederbelebung, insbesondere seine Reaktivierung durch Allerhöchsten Erlaß vom 12. Januar 1852 [75]), sind erfolglos geblieben. Nominell besteht der Staatsrat noch heute, aber sein Dasein ist zum „wesenlosen Scheine“ geworden.

70) Die Verordnung bestimmte ausdrücklich: „Alle diese Einrichtungen bestätigen Wir und wollen, daß sie auch fernerhin genau beobachtet werden.“ (G.S. 1817 S. 68.)

71) G.S. 1817 S. 68.

72) Siehe i. einz. G.S. 1817 S. 68 und 69.

73) Siehe i. einz. G.S. 1817 S. 69.

74) G.S. 1848 S. 15. Vgl. auch Schwartz, Verf.Urk. f. d. Pr. Staat S. 172. 75) Verw.Min.Bl. 1852 S. 21.

§ 11.

Die Verordnung vom 3. November 1817 [76]).

Durch diese Kabinettsorder erfuhren in erster Linie die Ressortministerien eine weitere Ausgestaltung im Sinne des Steinschen Systems der Verordnung vom 16. Dezember 1808. Die Neuerungen bezogen sich vornehmlich auf die Ministerien der Finanzen, des Innern und der Justiz, deren Wirkungskreis Änderungen, namentlich Verengerungen, unterworfen wurde. Die einschneidendste Neuerung war die Errichtung eines Kultusministeriums, das durch Lostrennung der geistlichen, Medizinal- und Schulsachen vom Ministerium des Innern gebildet wurde [77]). Außerdem aber enthielt die Verordnung auch wichtige Vorschriften für das Staatsministerium. So bestimmte sie, daß jeder Minister von Zeit zu Zeit allgemeine Übersichten der ihm anvertrauten Geschäftszweige zur Kenntnis des Staatsministeriums bringen sollte, damit dieses in die Lage versetzt werde: „das Ganze der Staatsverwaltung richtig zu beurtheilen und dahin zu sehen, daß der Zweck so vollkommen als möglich und mit Einheit erfüllt werde“ [78]). Ferner führte sie eine Reihe von Gegenständen [79]) auf, die im Staatsministerium vorgetragen und beraten werden sollten.

Aus alledem ergibt sich eine doppelte Aufgabe für das Staatsministerium: einmal sollte es das die gesamte Staatsverwaltung mit dem rechten Urteil überschauende und so auf die innere Einheit wirkende Organ und zum anderen eine die Gesetzentwürfe und allgemeinen Verwaltungspläne vorberatende Behörde sein. Für die Erledigung dieser prinzipiellen Aufgaben waren aber bereits Behörden geschaffen. Die Gesamtverwaltung wurde vom Staatskanzler, die Vorbereitung der Gesetze, ihre Abänderung und ähnliches vom Staatsrat besorgt. Es entsteht

76) G.S. 1817 S. 289 ff.

77) G.S. 1817 S. 290.

78) G.S. 1817 S. 289.

79) Ihre Aufzählung findet sich i. einz. G.S. 1817 S. 291.

daher die Frage, ob und wie sich das Staatsministerium in den bereits bestehenden Verwaltungsorganismus einfügt. Sein Verhältnis zum Staatsrat bildet keine Schwierigkeiten. Die Verordnung selbst gibt uns die Lösung, indem sie bestimmt, daß alle Entwürfe zu neuen Gesetzen und Abänderungen ohne Ausnahme im Staatsministerium vorgetragen und beraten werden sollten, bevor sie an den Staatsrat gelangen. Demnach sollte die Beratung der Gesetze, entsprechend ihrer Bedeutung, doppelt geschehen. Zunächst sollte sich die Gesamtheit der Minister zu den Gesetzentwürfen äußern, und dann sollte der Staatsrat als der größere Kreis urteilsfähiger Personen nochmals in eine Beratung derselben Sachen eintreten. Das ist gut miteinander zu vereinbaren.

Schwieriger erscheint das Verhältnis des Staatsministeriums zum Staatskanzler. Durch die Verordnung vom 27. Oktober 1810 war dem Staatskanzler die oberste Leitung der Verwaltung übertragen, und nach der Verordnung vom 3. November 1817 sollte das Staatsministerium dahin sehen, daß der Zweck des Ganzen der Staatsverwaltung so vollkommen als möglich und mit Einheit erfüllt werde. Zorn findet in diesen beiden Bestimmungen einen „klaffenden Widerspruch". Er sagt[80]: „Die materiellen Vorschriften der Verordnung vom 27. Oktober 1810 und derjenigen vom 3. November 1817, schließen sich aus: erstere begründet die Einheit der Staatsverwaltung auf das Präfektur-, letztere auf das Kollegial-System." Gneist vertritt die gegenteilige Ansicht. Er sagt[81]: „Alle Organe der zentralen Leitung des Staates haben denselben Zweck der Erhaltung der inneren Einheit und Kraft des Staatswillens." Das ist an und für sich richtig, jedoch im vorliegenden Falle m. E. nicht durchschlagend. Hier handelt es sich nicht darum, festzustellen, daß es möglich ist, daß mehrere Behörden demselben Zweck dienen können, sondern die Frage ist die, ob es möglich ist, daß zwei Behörden die oberste

80) a. a. O. S. 41.
81) Ges.Min. S. 499.

Einheit der Staatsverwaltung in sich vereinigen können, ohne in Kollision zu geraten. Nach meinem Dafürhalten ist das unmöglich. Es kann nur einen Mittelpunkt für die gesamte Staatsverwaltung geben, wie es auch nur einen Mittelpunkt des Kreises geben kann. Dieser Mittelpunkt war der Staatskanzler. Er bildete den obersten Punkt in der Verwaltung. Das Staatsministerium hatte eine solche Macht nicht, und die Verordnung vom 3. November 1817 dachte ihm eine solche auch nicht zu. Der Konflikt zwischen Staatskanzleramt und Staatsministerium ist somit nur ein scheinbarer[82]. Dem Staatsministerium war nach der genannten Verordnung nur das Recht, die ihm zugeteilten Sachen vorzutragen und zu beraten, eingeräumt, dagegen wird ihm keinerlei Entscheidungsgewalt beigelegt. Diese lag nach wie vor bei dem Staatskanzler.

C. Vom Tode Hardenbergs bis zur Verfassungsurkunde.

§ 12.

Die Zeit von 1822 bis 1850.

Hardenberg starb am 26. November 1822. Seitdem ist das Staatskanzleramt nicht mehr besetzt worden. Eine prinzipielle Änderung in dem Organismus der bestehenden Staatsbehörden ist nicht erfolgt, insbesondere ist der Versuch, einen Ersatz für den in Wegfall geratenen obersten Punkt der Zentralverwaltung zu schaffen, nicht gemacht worden. Vor allem kann das Staatsministerium als solcher nicht angesehen werden.

Hinsichtlich seiner sind wir auf Grund der Verordnung vom 3. Juni 1814, wodurch es entstanden war, und der Verordnung vom 3. November 1817, in der es seine eigentliche Ausgestaltung erfuhr, zu dem Ergebnis gelangt, daß dasselbe zwar mit wichtigen Funktionen: der Gesetzesberatung und Kenntnisnahme, sowie einer ganzen Reihe spezieller, für die Gesamtverwaltung höchst bedeutsamer Befugnisse versehen war, daß ihm aber das

82) So auch Nagel, Staatsrat und Staatsmin. S. 28.

Wesentlichste fehlte, nämlich das Recht der Beschlußfassung im Kollegium mit bindender Kraft für die einzelnen Minister, also nach Zorn: die Exekutive. „Die Konstruktion des Staatsministeriums," so sagt Zorn mit Recht, „war somit viel zu schwach, um dem Zweck der einheitlichen Leitung der Staatsverwaltung genügen zu können."

Die Folge war, daß die Ressortministerien sich mehr und mehr im Sinne der leitenden Vorschriften der Verordnungen vom 16. Dezember 1808 und 27. Oktober 1810 entfalteten und konsolidierten. Es traten manche Änderungen ein, jedoch nicht aus theoretischen Gründen, sondern lediglich aus rein praktischen Erwägungen, um eine sachgemäße Arbeitsgliederung zu ermöglichen [83]). So wurde durch königlichen Erlaß vom 17. April 1848 ein besonderes Ministerium für Handel, Gewerbe und öffentliche Arbeiten errichtet. Unterm 25. Juli 1848 wurde ein besonderes Landwirtschaftsministerium gegründet.

Die Rolle des ausgeschiedenen Staatskanzlers übernahm wenigstens in etwa der Staatsrat. Obwohl er durch die Verordnung vom 20. März 1817 von jeder, die unmittelbare Staatsverwaltung betreffenden Tätigkeit ausgeschaltet war, ergab sich für ihn dennoch die Möglichkeit, auf die Ressortverwaltung einzuwirken und so wenigstens einigermaßen die Einheit der obersten Verwaltung zu wahren. Dadurch nämlich, daß ihm die Entscheidung der Kompetenzkonflikte der Ministerien übertragen war und ferner der König ihm jederzeit Sachen der Zentralverwaltung übergeben konnte, wurde er in die Lage versetzt, die Einheit der Staatsverwaltung bis zum Jahre 1848 in gewissem Grade zu erhalten.

Andererseits darf nicht übersehen werden, daß der Staatsrat in erster Linie oberstes gesetzberatendes Organ war und auch fürderhin blieb, so daß eine grundsätzliche oberste festgeordnete Behörde zur Wahrung der Einheit der Verwaltung in der Zeit

83) Vgl. hierzu Gneist: Gesetz und Budget S. 42 und Lotz a. a. O. S. 410.

von 1822 bis 1848 nicht vorhanden war. Die Tätigkeit des Staatsrates als entscheidendes Organ bildete eben nur die Ausnahme.

Zweiter Teil.

Die preußische Ministerialverfassung, betrachtet in ihrer gegenwärtigen Geltung.

A. Die einzelnen preußischen Minister und Ministerien seit der Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850.

§ 13.

Die rechtliche Stellung der Minister.

Die Minister nehmen im konstitutionellen Staate eine doppelte Rechtsstellung ein: eine verfassungsrechtliche und eine verwaltungsrechtliche [1]). Die erstere erfuhr ihrem inneren Wesen und ihrer Bedeutung nach durchgreifende Änderungen [2]). Ihre gegenwärtige Grundlage bildet die preußische Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850.

Während die Minister bisher lediglich Beauftragte und Gehilfen des Königs waren, seinen Anordnungen schlechthin folgen mußten, auch wenn sie seiner Entscheidung nicht zustimmen konnten und keinen Anspruch auf Entlassung aus dem Amte hatten, wurden sie im konstitutionellen Staate „aus Werkzeugen und Handlangern des Königs zu den verantwortlichen Trägern der ganzen Staatstätigkeit, aus Dienern des Königs zu Dienern

1) Vgl. hierzu v. Stengel a. a. O. S. 101. Brie a. a. O. S. 485. Jellineks Aufsatz „Die Entwicklung des Ministeriums in der konstitutionellen Monarchie" in Grünhuts Zeitschr. f. Priv. u. Öff. Recht Bd. X S. 305. Hübler, Organisation der Verwaltung S. 48.

2) Vgl. hierzu Schulze-Gaevernitz a. a. O. S. 241. Lotz a. a. O. S. 406 und Zorn a. a. O. S. 46.

des Staates“ [3]). Ihre Machtstellung geht sogar soweit, daß der Monarch ohne ihre Zustimmung keinen Staatsakt irgendwelcher Art vornehmen kann. Die Gehorsamspflicht der Minister dem Könige gegenüber ist von der absoluten zur verfassungsmäßigen herabgesunken, so daß sie nicht mehr zur Mitwirkung bei jeder Regierungshandlung des Monarchen und so zu deren Durchsetzbarkeit gezwungen werden können, sondern daß sie berechtigt und sogar verpflichtet sind, die Mitwirkung zu ihnen bedenklichen Maßnahmen zu verweigern und nötigenfalls ihre Entlassung zu fordern.

Andererseits ist niemand verpflichtet, die verantwortungsreiche Stellung eines Ministers zu übernehmen oder wider seinen Willen in derselben zu verbleiben, so daß insoweit das dem Könige durch Art. 45 VU. zugestandene Recht der freien Ernennung und Entlassung der Minister eine Einschränkung erfährt. Für die Ernennung zum Minister ist weder ein bestimmtes Examen noch der Nachweis einer sachlichen Vorbildung Voraussetzung [4]). Um die Unabhängigkeit der Minister in der Führung ihres Amtes zu sichern, sind ihnen für den Fall ihres Ausscheidens aus dem Amte besondere pekuniäre Zusicherungen gemacht worden. So steht ihnen gemäß § 1 des Pensions-Gesetzes vom 27. März 1872 ein Anspruch auf Pension zu, ohne daß ihre Dienstunfähigkeit eingetreten zu sein braucht [5]).

In verwaltungsrechtlicher Hinsicht hat die Stellung der Minister durch den Konstitutionalismus keine Änderungen erfahren. Die Minister stehen in unmittelbarer Unterordnung unter dem Monarchen an der Spitze ihres Verwaltungsdepartements, was für die preußische Ministerialorganisation schon seit dem Publikandum vom 16. Dezember 1808 bezw. der Verordnung vom 27. Oktober 1810 maßgebend ist.

Rechtlich sind alle Minister einander vollständig gleich; keiner ist dem anderen untergeordnet. Ebensowenig hat der

3) Lotz a. a. O. S. 406.

4) So Hubrich a. a. O. S. 207, Brie a. a. a. S. 489 u. Arndt a. a. O. S. 185. 5) Vgl. v. Stengel a. a. O. S. 103.

Ministerpräsident ein rechtliches Übergewicht über die einzelnen Minister [6]).

§ 14.

Organisation und Zuständigkeit der Ministerien.

In Preußen beruht die Organisation der Ministerien wesentlich auf landesherrlicher Verordnung. Ihre Grundlage ist noch heute die Verordnung vom 27. Oktober 1810, die, anschließend an das Publikandum vom 16. Dezember 1808, fünf Ministerien: für Inneres, Finanzen, Auswärtiges, Krieg und Justiz anordnete. Schulze-Gaevernitz [7]) bezeichnet diese fünf Ministerien als die „organisch notwendigen“, da sich aus den Aufgaben der Staatstätigkeit und der organischen Natur eines Staates, der überhaupt groß genug sei, um den Anforderungen des modernen Staatslebens zu genügen, mit Notwendigkeit fünf Hauptfunktionen der Staatsgewalt und somit auch fünf Ministerien ergäben.

Danach bilden diese fünf Ministerien gewissermaßen den Grundstock der ganzen Ministerialorganisation. In großen Staaten steigert sich naturgemäß die Zahl der Ministerien. Wir sahen, daß sich in Preußen 1817 das Kultusministerium vom Ministerium des Innern abzweigte, und daß 1848 ein besonderes Ministerium für Handel, Gewerbe und öffentliche Arbeiten und ein Landwirtschaftsministerium gegründet wurden.

Seit 1850 ist eine wesentliche Änderung in der Organisation der Ministerien nicht mehr vorgenommen, insbesondere ist kein neues Ressort mehr geschaffen worden. Das durch Erlaß vom 16. April 1861 errichtete Marine-Ministerium ist nach kurzem Bestande infolge des Überganges der Kriegsmarine auf das Reich durch eine Reichsbehörde ersetzt worden. (Allerh. Erl. v. 1. Jan. 1872 [8]). Im übrigen ist seit dem genannten Zeitpunkt nur die

6) Vgl Schulze-Gaevernitz a. a. O. S. 244. Lotz a. a. O. S. 407 und Schwartz a. a. O. S. 177.

7) a. a. O. S. 243.

8) Vgl. die ausführl. Entwickl.Gesch. d. Marine-Min. v. John in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. II, S. 775 u. 776.

Spaltung und anderweitige Geschäftsverteilung je eines Ministeriums zu konstatieren: das Ministerium für Handel, Gewerbe und öffentliche Arbeiten erfuhr durch Erlaß vom 7. August 1878 und Gesetz vom 13. März 1879 eine Zweiteilung; in das für Handel und Gewerbe und in das für öffentliche Arbeiten. Dem Landwirtschaftsministerium wurden durch dieselben gesetzlichen Bestimmungen auch die Domänen und Forsten, die vorher zur Zuständigkeit des Ministeriums für Handel, Gewerbe und öffentliche Arbeiten gehörten, zugewiesen. Die Zahl der Ministerien in Preußen beträgt demnach gegenwärtig 9. Es sind unter Darlegung ihrer Zuständigkeit folgende:

1. Das Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten.

Seine Geschäfte: die Beziehungen Preußens zum Deutschen Reiche, zu den Bundesstaaten und zum päpstlichen Stuhl werden seit dem 1. Januar 1870 von dem Auswärtigen Amt des Deutschen Reiches bearbeitet, wofür Preußen an das Reich ein Aversum von 90 000 Mark jährlich zahlt. Der Reichskanzler, der an der Spitze des Auswärtigen Amtes steht, ist zugleich preußischer Minister der auswärtigen Angelegenheiten.

2. Das Ministerium des Innern.

Es umfaßt die gesamte innere Landesverwaltung, soweit nicht einzelne Zweige derselben (Kultus-, Unterrichts-, Volkswirtschaftssachen usw.) besonderen Ministerien überwiesen sind.

3. Das Finanzministerium.

Ihm untersteht die gesamte staatliche Finanzverwaltung, die Aufstellung des Etats und die Kontrolle über die Staatseinnahmen und Staatsausgaben.

4. Das Justizministerium.

Es führt die Oberaufsicht über sämtliche Gerichte und Staatsanwaltschaften, ferner fällt ihm die Organisation der Gerichte (in den Grenzen der Reichsgesetze), die Anstellung der Justizbeamten und die Bearbeitung der Begnadigungssachen und endlich die der Lehnssachen in der Beschwerdeinstanz zu.

5. Das Kriegsministerium.

Es ist die Verwaltungsbehörde für die Militärangelegenheiten Preußens und derjenigen Staaten, die mit Preußen Militärkonventionen geschlossen haben.

6. Das Ministerium der geistlichen und Unterrichtsangelegenheiten (Kultusministerium).

Sein Wirkungskreis umfaßt die Wahrnehmung der staatlichen Hoheitsrechte gegenüber den Religionsgesellschaften, die Ausübung des evangelischen Kirchenregiments in oberer Stelle für einen Teil der neuen Provinzen, die Verwaltung des gesamten Unterrichtswesens mit Ausnahme der gewerblichen Fach-, Zeichen- und Fortbildungsschulen usw.

7. Das Ministerium für Handel und Gewerbe.

Es leitet alle Angelegenheiten, die mit Handel und Gewerbe in Verbindung stehen, wie Schiffahrt, Reederei, Lotsenwesen, Gesellschaften für Handel, Gewerbe und Industrie, Privat-Bank-Institute, gewerbliches, kunstgewerbliches und Fortbildungsschulwesen, Maß- und Gewichtswesen, sowie seit 1890 auch Berg-, Hütten- und Salinenwesen.

8. Das Ministerium für Landwirtschaft, Domänen und Forsten.

Ihm sind die landwirtschaftlichen Angelegenheiten, das Gestüts-, Deich-, Veterinärwesen und die Verwaltung der Domänen und Forsten unterstellt.

9. Das Ministerium der öffentlichen Arbeiten.

Die Leitung der Staatseisenbahnverwaltung und des Bauwesens, sowie die Aufsicht über die Privateisenbahnen gehören zu seiner Zuständigkeit.

Für die innere Einrichtung der Ministerien ist im konstitutionellen Staate neben dem bereits seit dem Beginn des 19. Jahrhunderts für die Organisation der Zentralverwaltungsbehörden allgemein eingeführten Realsystem auch das Bürosystem endgültig maßgebend geworden. Jetzt erst konnte es über das Kollegialsystem, das die großen Zentralbehörden des ständischen und absoluten Staates beherrschte, den Sieg davontragen, und zwar

umso entscheidender, als für seine Existenz im konstitutionellen Staate zwingende Gründe aus der Natur der parlamentarischen Verfassung sprachen [9]). Vor allem war es der seit der Verfassungsurkunde erweiterte Grundsatz der Ministerverantwortlichkeit, der ihm eine günstige Lebensbedingung schuf, während er dem älteren Kollegialsystem den Boden entzog.

Entsprechend dem bureaukratischen Prinzip steht ein Minister an der Spitze des einzelnen Geschäftszweiges, er allein hat die Entscheidung in den Angelegenheiten seines Wirkungskreises und ist dafür verantwortlich. Da die Minister bei dem Umfang der Ressorts die ihnen obliegenden Arbeiten unmöglich alle selbst erledigen können, sind ihnen zur Unterstützung ein Unterstaatssekretär, Ministerialdirektoren, vortragende Räte und Hilfsarbeiter, außerdem die erforderlichen Kanzleibeamten beigegeben. Dadurch zerfällt das einzelne Ministerium tatsächlich in mehrere Abteilungen, während es in rechtlicher Hinsicht unter der einheitlichen Leitung des Ministers steht, von dem jede ministerielle Verfügung ausgehend gedacht wird. Der Minister kann die Erledigung einer Reihe von Geschäften den Abteilungen überlassen, es bleibt ihm aber unbenommen, jederzeit die Entscheidung selbst zu treffen, da er ja auch nach außen hin allein die Verantwortung trägt.

Die in der Abteilung von den verschiedenen Referenten bearbeiteten Sachen laufen in der Hand des Ministerialdirektors, der an der Spitze der einzelnen Abteilungen steht, zusammen. Seine Hauptaufgabe besteht darin, dafür zu sorgen, daß die aus dem Ministerium hinausgehenden Erlasse genau den Grundsätzen und Anschauungen des Ministers entsprechen. Zur Sicherung der Einheit zwischen mehreren Abteilungen desselben Ministeriums wurde die Stellung des Unterstaatssekretärs geschaffen. Er soll der Vertrauensmann des Ministers sein und hat kraft seines Amtes die volle Vertretungsbefugnis, während die Direktoren immer nur als Beauftragte des Ministers gelten. Dem-

9) So Gneist, Ges. und Budget S. 42 und Schulze-Gaevernitz a. a. O. S. 242.

entsprechend zeichnet ersterer die Ministerial-Erlasse „in Vertretung", während letztere nur „im Auftrage" unterzeichnen [10]). Das erste Ministerium, dem schon im Jahre 1848 ein Unterstaatssekretär gegeben wurde, war das Justizministerium. Der Justizminister mußte sich nämlich gerade in dieser Zeit mit den vielen und schwierigen Fragen der Gesetzgebung beschäftigen, die seine Tätigkeit voll in Anspruch nahmen, so daß er sich der laufenden Verwaltung nicht in einem seiner Verantwortlichkeit entsprechenden Maße widmen konnte.

§ 15.

Die Funktionen der Minister.

Die Minister können sich bei dem großen Umfange der in ihr Ressort fallenden Geschäfte naturgemäß nicht mit den Einzelheiten der Verwaltung befassen, ihre Tätigkeit muß sich vielmehr auf die Leitung der Verwaltung ihres Departements beschränken. Schon die Verordnung vom 3. November 1817 erblickte die Hauptaufgabe des Ministers darin, „den ihm anvertrauten Geschäftszweig gründlich zu übersehen und zu leiten" [11]). Aus dem Grundrecht der obersten Leitungsgewalt entspringen zwei weitere, dem Minister zustehende Rechte: das der Erteilung der allgemeinen Vorschriften über die Grundsätze der Verwaltung und das der Überwachung der gehörigen Befolgung der Gesetze [12]). Um diese Rechte verwirklichen zu können, ist dem Minister eine doppelte Befugnis eingeräumt: einmal ist er berechtigt, den ihm untergeordneten Behörden reglementarische Dienstanweisungen zu geben und Verfügungen zu erlassen, durch die Zweifel der Behörden über die Auslegung oder Anwendung der Gesetze in einzelnen Fällen beseitigt werden, zum anderen hat er die Oberaufsicht über sämtliche Behörden und Beamten seines Ressorts, über letztere in der Regel auch eine Disziplinargewalt.

10) So Lotz a. a. O. S. 410.
11) G.S. 1817, S. 289.
12) Vgl. v. Rönne a. a. O. S. 87. Brie a. a. O. S. 487.

Auf der anderen Seite ergeben sich infolge der Tatsache, daß der Minister dem Monarchen untergeordnet ist und daß die einzelnen Minister gleichberechtigt nebeneinander stehen, entsprechende Beschränkungen ihrer Leitungsgewalt. So hat der einzelne Minister seine Funktionen nach den Anweisungen des Monarchen, falls diese nicht verfassungs- oder gesetzwidrig sind, auszuüben; in dessen Ermessen liegt es auch, Amtshandlungen des Ministers von seiner vorherigen Genehmigung abhängig zu machen.

In Preußen ist eine Reihe von Gegenständen durch die Verordnung vom 27. Oktober 1810 [13]) an die einzuholende Königliche Genehmigung gebunden.

Endlich kann auch der Minister keine Funktionen ausüben, die durch Rechtssatz dem Monarchen ausschließlich zur persönlichen Ausübung vorbehalten sind [14]).

In den Fällen, wo eine Verwaltungsangelegenheit in den Wirkungskreis mehrerer Minister einschlägt, muß eine Rücksprache der beteiligten Chefs stattfinden und gemeinschaftlich verfahren und verfügt werden. Wird eine Einigung in der Sache nicht erzielt, so muß sie im Staatsministerium vorgetragen und beraten werden [15]).

Neben der obersten Leitung der einzelnen Verwaltungsdepartements bildet eine zweite Hauptfunktion der Minister die Mitwirkung bei den Akten des Staatsoberhauptes. Dieselbe besteht in der Beratung des Monarchen durch den Minister bei den von ersterem persönlich vorzunehmenden Staatsakten. Im konstitutionellen Staat ist die Mitwirkung der Minister bei den Regierungshandlungen des Staatsoberhauptes sogar rechtlich notwendig. Durch sie soll in Verbindung mit der Verantwortlichkeit der Minister der Staat vor etwaiger Willkür des Herrschers geschützt werden.

13) Vgl. i. einz. G.S. 1810, S. 8—9 und v. Rönne a. a. O. S. 86 und 87.

14) Siehe hierüber Brie i. Art. „Landesherr" in v. Stengels Wörterb. II, S. 8 § 3.

15) Die Verordnung vom 27. Okt. 1810 (G.S. 1810 S. 8) ordnete in solchen Fällen die Entscheidung durch den Staatsrat an. Erst als dieser durch Verordnung vom 30. März 1817 § 2 zur beratenden Behörde wurde, übertrug die Verordnung vom 3. November 1817 (G.S. 1817 S. 291) die Entsch. d. Konfl. zw. d. einz. Min. d. Staatsministerium.

In Preußen ist die verantwortliche Mitwirkung der Minister durch Art. 44 pr. VU. gesetzlich gesichert. Die juristische Form, durch die sie konstatiert wird, ist die der Gegenzeichnung (Kontrasignatur). Gemäß dem genannten Artikel bedürfen „alle Regierungsakte [16]) des Königs" zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung eines Ministers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt. Daraus folgt, daß an und für sich kein Regierungsakt des Königs rechtlich gültig ist, der nicht von einem Minister gegengezeichnet ist, und umgekehrt daß alle die Anordnungen des Monarchen von der Gegenzeichnungspflicht befreit sind, die sich nicht als Regierungsakte des Königs darstellen.

In einigen Fällen ist die Gegenzeichnungspflicht streitig, nämlich bei dem Rechte der Ernennung und der Entlassung der Minister, dem der Begnadigung, dem der Verleihung von Orden und anderen Auszeichnungen und dem der Thronentsagung. Soweit man in diesen Rechten Ehrenrechte und keine Regierungsrechte des Königs erblickt, mag man konsequenterweise die Gegenzeichnungspflicht verneinen.

Es gibt aber auch Schriftsteller, die, obwohl sie durchweg den Charakter der Rechte als Regierungsrechte anerkennen, doch glauben, hier eine Ausnahme von der Kontrasignaturpflicht machen zu müssen, indem sie sich von allgemeinen praktischen Erwägungen leiten lassen. Zu diesem Ergebnis kommen Hubrich [17]) und Schwartz [18]) z. B. bei dem Ministerernennungsrechte des Königs. Sie geben zu, daß dasselbe ein Regierungsrecht des Königs ist, lehnen aber die Kontrasignaturbedürftigkeit

16) Darunter versteht Brie (a. a. O. S. 488) m. E. mit Recht alle Akte, die der Landesherr persönlich in Ausübung der Staatsgewalt vornimmt.

17) a. a. O. S. 208.

18) a. a. O. S. 128.

ab in der Erwägung, daß bei Dimission des ganzen Ministeriums und bei Weigerung seiner Mitwirkung zur Berufung eines neuen der Monarch in die Unmöglichkeit geraten könne, ein solches zu ernennen.

Die Mehrzahl der Schriftsteller [19]), die den Standpunkt der unbedingten Gegenzeichnungspflicht im vorliegenden Falle vertritt, läßt eine Gegenzeichnung durch die neuen Minister zu. Dagegen wird nun von Hubrich [20]) eingewendet, daß eine derartige Gegenzeichnung rechtsungültig sei, da der neue Minister, um wirksam seinen Ernennungsakt kontrasignieren zu können, bereits rechtsgültig Minister sein müsse. Das ist zweifellos richtig. Dagegen ist aber zu sagen, daß die allerersten Minister auch notwendig ihre eigene Gegenzeichnung vollziehen mußten und daß Art. 44 VU. für alle Regierungsakte — und hier handelt es sich um einen solchen — die Gegenzeichnung vorschreibt [21]). Hätte die ministerielle Gegenzeichnung bei der Ernennung der Minister von dem allgemeinen Erfordernis des Art. 44 VU. ausgenommen werden sollen, so wäre dies wohl ausdrücklich gesetzlich bestimmt worden [22]). So ist m. E. an der Notwendigkeit der ministeriellen Gegenzeichnung festzuhalten. Außerdem gehört der oben erwähnte Fall zu den Seltenheiten. Träte er wirklich einmal ein, so bliebe wohl nichts anderes übrig, als sich über diese „kleine formale Anomalie“ [23]) hinwegzusetzen. Auf formell juristischem

19) So v. Stengel a. a. O. S. 103. Meyer-Anschütz a. a. O. S. 249 Anm. 24. Arndt a. a. O. Anm. 2 zu Art. 44. v. Frisch: Die Verantwortlichkeit d. Mon. und höchst. Magistrate S. 340.

20) a. a. O. S. 208, ebenso Brie a. a. O. S. 488.

21) Allerdings ist hier auch zu erwägen, daß die Verfassung beim Inkrafttreten bereits amtierende Minister vorfand und Art. 44 eine Rückwirkung hinsichtlich der sie betreffenden Ernennungsdekrete wohl nicht beanspruchte.

22) Hubrich, Archiv f. öffentliches Recht Bd. 22 S. 353 f. legt allerdings unter Bezugnahme auf die Entstehungsgeschichte von Art. 50 VU. noch dar, daß die Vorschrift des Art. 44: alle Regierungsakte des Königs seien kontrasignaturpflichtig, nur als ein Ausnahmen vertragendes Prinzip gemeint sei.

23) So v. Frisch a. a. O. S. 341.

Wege jedenfalls läßt sich ein Ausweg aus dieser Schwierigkeit nicht finden.

Ähnliche Erwägungen für die Befreiung von der Gegenzeichnungspflicht sind für die übrigen streitigen königlichen Rechte maßgebend gewesen [24]). Meiner Ansicht nach sind alle diese Rechte als Regierungsrechte des Königs und daher als gegenzeichnungspflichtig anzusehen, eine Auffassung, die auch in der neueren Literatur die herrschende geworden zu sein scheint.

Was nun die rechtliche Bedeutung der ministeriellen Gegenzeichnung angeht, so beschränkt sich diese nicht etwa auf die Beglaubigung der Echtheit und Ernstlichkeit der Willenserklärung des Monarchen, sondern sie geht darüber hinaus, insofern, als, wie bereits erwähnt, kein Regierungsakt des Königs rechtliche Geltung hat, der nicht von einem Minister gegengezeichnet ist. Trotzdem bleibt andererseits die maßgebende Entscheidung in den Händen des Königs. Der vom Minister gegengezeichnete Erlaß ist und bleibt ein Erlaß des Königs, zu dem der Minister mitwirkt.

In der Regel genügt die Gegenzeichnung eines Ministers, und zwar desjenigen, in dessen Geschäftskreis der Regierungsakt fällt. Sind mehrere Departements sachlich beteiligt, so ist die Mitwirkung jedes der Minister üblich. Ausnahmsweise ist die Gegenzeichnung aller Minister erforderlich [25]). Die Gegenzeichnung erfolgt durch Mitunterschrift der vom König persönlich zu unterfertigenden Urkunde. Die Gegenzeichnung ist somit an das Erfordernis der Schriftlichkeit gebunden. Der Mangel der ministeriellen Gegenzeichnung bewirkt nach Art. 44 VU. die Ungültigkeit des landesherrlichen Aktes.

§ 16.

Die Ministerverantwortlichkeit.

Die rechtliche Folge der Gegenzeichnung ist nach Art. 44 VU. die, daß der gegenzeichnende Minister dadurch die Ver-

24) Vgl. insbes. die Gründe, die Hubrich a. a. O. S. 196 für die Exemption des Begnadigungsrechtes von der minist. Gegenz. anführt.

25) z. B. bei Gesetzen.

antwortlichkeit übernimmt. In einem konstitutionellen Staat ist das Institut der Ministerverantwortlichkeit ein unbedingt notwendiges. Den Beweis hierfür hat unter den deutschen Schriftstellern besonders Samuely in seinem bereits erwähnten Werke treffend geführt. Es ergibt sich dies aber auch schon aus der Natur der Sache, denn wenn die Mitwirkung der Minister bei den Regierungshandlungen des Monarchen notwendige Voraussetzung für deren rechtliche Gültigkeit ist, so muß der Minister für diese Mitwirkung, in der er durchaus frei und selbständig ist, auch die Verantwortung tragen.

Die Verantwortlichkeit der Minister erstreckt sich auf ihre eigene amtliche Tätigkeit und auf alle[26]) Regierungsakte des Königs. Ferner haften sie nicht nur dafür, daß ihre Handlungen nicht der Verfassung oder anderen Gesetzen zuwiderlaufen, also für deren Rechtmäßigkeit, sondern auch für deren Zweckmäßigkeit, d. h. sie haben auch dafür einzustehen, daß dieselben dem konkreten Zweck dienlich und überhaupt dem Staate nützlich und förderlich sind[27]). Die Ministerverantwortlichkeit ist nun durch die Verfassungsurkunde erweitert worden, indem sie nicht nur, wie bisher, dem Könige gegenüber besteht, sondern auch der Volksvertretung gegenüber. Die Verantwortlichkeit dem Monarchen gegenüber erschien so unzweifelhaft, daß man es für überflüssig hielt, sie in die Verfassungsurkunde aufzunehmen[28]); die gegenüber der Volksvertretung ist aus Art. 44 Satz 2 VU. herzuleiten[29]).

26) So die herrschende Ansicht. Das sind nicht bloß die gegengez. landesherrl. Erlasse, sondern auch alle die, an deren Zustandekommen d. Minist. durch Rat, zustimmendes Votum oder auf irgend eine Art mitgewirkt haben. Selbst für das Unterl. eines Aktes, den der Monarch hätte vornehmen müssen (z. B. Eröffn. d. Landtages), sind sie verantwortl. vgl. v. Stengel a. a. O. S. 102. v. Rönne a. a. O. Bd. 2 S. 352. Brie a. a. O. S. 494. Samuely a. a. O. S. 60. Schwartz a. a. O. S. 126.

27) Vgl. Hubrich, Pr. Staatsr. S. 209 und Arndt a. a. O. Anm. 3 zu Art. 44.

28) So Hubrich, Pr. Staatsr. S. 207 u. Schwartz a. a. O. S. 125.

29) Vgl. dazu Zorn a. a. O. S. 47 u. Schwartz a. a. O. S. 125.

Die Arten der Ministerverantwortlichkeit sind sehr zahlreich. Die Theoretiker teilen sie ein in zivilrechtliche, strafrechtliche, disziplinäre, politische oder parlamentarische, staatsrechtliche, moralische u. a. mehr. Desgleichen sind die Meinungen über die juristische Natur der Ministerverantwortlichkeit sehr geteilt. Die einen schreiben ihr einen disziplinarischen, die anderen einen strafrechtlichen, wieder andere einen aus beiden Arten gemischten Charakter zu.

Alle diese in der Literatur sehr bestrittenen Fragen eingehend zu erörtern, würde indes zu weit führen und auch über den Zweck dieser Arbeit hinausgehen. Uns interessiert die Ministerverantwortlichkeit lediglich insoweit, als sie die verfassungsrechtliche Stellung der Minister berührt.

In dieser Richtung ist folgendes anzuführen:

Für Zivil- und Strafunrecht haften die Minister, wie jeder Staatsbürger, nach den gemeinen Zivil- und Strafgesetzen. Dagegen sind sie, obwohl Beamte, auf Grund ihrer besonderen verfassungsrechtlichen Stellung nicht dem gewöhnlichen Beamtendisziplinargesetz unterworfen, denn das Disziplinarverfahren gegen einen Beamten muß von der vorgesetzten Behörde ausgehen, die Minister aber sind die obersten Beamten im Staate und eine ihnen übergeordnete Behörde gibt es nicht. Die disziplinarrechtlichen Vorschriften bleiben demnach für sie außer Anwendung.

Statt dessen sind aber Surrogate für eine disziplinäre Verfolgung der ministeriellen Pflichtverletzungen sowohl dem Monarchen als auch der Volksvertretung an die Hand gegeben. Ersterem steht zwar keine Jurisdiktionsbefugnis über die Minister zu, auf Grund deren er von ihnen Rechenschaft für ihre Handlungen verlangen könnte, aber es besteht für die Minister eine disziplinäre Gehorsamspflicht gegenüber dem Monarchen als ihrem ersten und einzigsten Vorgesetzten und Dienstherrn, im Falle deren Nichtbeachtung dem Könige eine jederzeitige Entlassungsbefugnis zur Seite steht.

Stärkere rechtliche Mittel zur Geltendmachung der Verantwortlichkeit sind der Volksvertretung verliehen. Danach kann jede Kammer die Anwesenheit der Minister verlangen mit der Wirkung, daß ihr ein Anspruch auf Erteilung der geforderten Auskunft oder Rechenschaft zusteht. (Art. 81 Abs. 3 VU.) Die Minister sind jedoch nicht in allen Fällen rechtlich verpflichtet, Auskunft zu erteilen, sondern nur soweit besondere Verpflichtungsgründe vorliegen. So können die Kammern an sie gerichtete Schriften an den Minister überweisen und von ihm Auskunft über eingehende Beschwerden verlangen, kommt er der Auskunftspflicht nicht nach, so ist den Kammern in anderen Fällen das Recht der Verweigerung der Entlastung bei Vorlage der alljährlichen Rechnung über den Staatshaushalt (Art. 104) und das der beschwerdeführenden Adresse an den König gegeben. (Art. 81 Abs. 1.)

Einer besonderen Verantwortlichkeit der Volksvertretung gegenüber sind die Minister durch Art. 61 VU. unterworfen. Danach ist jeder Kammer die Befugnis eingeräumt, sie wegen des Verbrechens der Verfassungsverletzung, der Bestechung und des Verrates anzuklagen. Die näheren Bestimmungen über die Fälle der Verantwortlichkeit, das Verfahren und die Strafen sollten nach Art. 61 Abs. 2 VU. einem besonderen Gesetz vorbehalten bleiben, das jedoch bisher nicht ergangen ist. Infolgedessen entstand die sehr bestrittene Frage, ob auch ohne dieses Gesetz in Preußen eine Ministeranklage möglich sei. Die meisten neueren Schriftsteller verneinen dies mit der Begründung, es fehle sowohl an Strafbestimmungen als auch an einem geregelten Verfahren, insbesondere seit Wegfall des Obertribunals im Jahre 1879 an einem obersten Gerichtshofe[30]). M. E. hängt die Entscheidung dieser Frage davon ab, welchen Charakter man der durch die Volksvertretung geltend zu machenden Ministerverantwortlichkeit beilegt. Ist sie, wie vor allem Bornhak[31]) annimmt, strafrechtlicher Natur, so könnte man mit ihm die Bestimmungen des Reichsstrafgesetzbuches (§ 81 Nr. 2 Verfassungsverletzung, § 332 Bestechung, §§ 87 ff. Verrat) heranziehen und so zu dem Ergebnis kommen, daß, da die Materie dort bereits ihre Regelung gefunden hat, die Schaffung eines Ministerverantwortlichkeitsgesetzes überhaupt unmöglich geworden sei.

30) So v. Rönne a. a. O. Bd. 3 S. 89. v. Stengel a. a. O. S. 104. Passow, in Zeitschr. f. d. ges. Staatsw. S. 226. Schwartz a. a. O. S. 192. 31) a. a. O. S. 145.

Ich glaube indes, daß man sich der Meinung derer anschließen muß, die die auf parlamentarischer Anklage ruhende Ministerverantwortlichkeit als eine disziplinelle ansehen, weil es sich bei ihr in erster Linie „um Sicherung einer pflichtgemäßen und guten Regierung und Verwaltung, um gewissenhafte Erfüllung staatsdienerlicher Pflichten und den Schutz des Staats gegen schlechtgesinnte, ungetreue, ungeschickte und unfähige Staatsdiener handelt“[32]) und weil das äußerste Strafmittel — die Amtsentsetzung — eine rein disziplinäre Maßnahme ist.

B. Das Staatsministerium als Gesamtministerium im konstitutionellen Preußen.

§ 17.

Organisation.

Sämtliche Minister, zu denen sich noch die Staatssekretäre des Auswärtigen Amtes des Deutschen Reiches, des Reichsamtes des Innern und des Reichsmarineamtes als Minister ohne Portefeuille gesellen, bilden eine einheitliche Behörde unter dem Vorsitz des Ministerpräsidenten als Staatsministerium, oder bei dem des Königs als Kronrat. Nach der Verordnung vom 9. Dezember 1827 ist auch der Präsident des Staatsrates zur Teilnahme an den Sitzungen, jedoch ohne Stimmrecht, befugt. In der nämlichen Weise — also regelmäßig auch ohne Stimmrecht — können andere Beamte, namentlich Abteilungsdirektoren und Räte der Ministerien zu den Sitzungen des Staatsministeriums zugezogen werden. Endlich sind auch die dem Staatsministerium zur Vor-

32) So Samuely a. a. O. S. 90. Er ist der Begründer der Lehre von dem disziplinären Charakter der Ministerverantw. d. Art. 61 VU.

bereitung der Geschäfte beigeordneten Beamten: ein Unterstaatssekretär und drei vortragende Räte, verpflichtet, in den Sitzungen zu erscheinen und Vortrag zu halten. Auch ihnen fehlt jedes Stimmrecht.

Den Vorsitz im Staatsministerium führt der König, falls er an der Beratung teilnimmt. Sonst leitet der Ministerpräsident die Sitzungen, und in seiner Vertretung ein Vizepräsident. Nach dem geltenden preußischen Staatsrecht kommt dem Ministerpräsidenten keinerlei erhöhte rechtliche Bedeutung den Ressortministern gegenüber zu. Er ist nur primus inter pares. Seine tatsächliche Sonderstellung besteht im Vorsitz bei den Sitzungen und in deren Leitung. Außerdem stehen ihm noch einige Sonderrechte rein formeller Natur zu: so hat er die Schriftstücke des Staatsministeriums zu vollziehen, die Vorschläge des Präsidenten der Oberrechnungskammer auf Ernennung von Direktoren und Räten dieser Behörde gegenzuzeichnen, er darf den Vorträgen der anderen Minister beim Monarchen beiwohnen, und endlich hat er die Oberleitung der Generalordenskommission, der Staatsarchive und des Gesetzgebungsamtes. Eine weitere Auszeichnung vor den anderen Ministern besteht darin, daß er allein Repräsentationsgelder bezieht und in der Hofrangordnung mehrere Nummern vor ihnen rangiert.

In materieller Hinsicht dagegen ist ihm jedwede Einwirkung auf die Ressortminister versagt. Ein Verfügungsrecht, ähnlich dem des Reichskanzlers gegenüber den Staatssekretären, steht dem Ministerpräsidenten nicht zu.

§ 18.

Funktionen.

Der Übergang Preußens aus dem absoluten Staat in die konstitutionelle Monarchie hat eine grundsätzliche Änderung der rechtlichen Natur des Staatsministeriums nicht herbeigeführt. Weder die Verfassungsurkunde noch die neuere Spezialgesetzgebung haben Bestimmungen getroffen, die eine einheitliche Verwaltung des Staates durch das Staatsministerium vorsehen. Infolgedessen bilden auch heute noch die Verordnungen vom 3. Juni 1814 und vom 3. November 1817 die rechtliche Grundlage des Staatsministeriums. Danach besteht nach wie vor seine Hauptaufgabe im Vortrag und in der Beratung einer Reihe in letztgenannter Verordnung aufgezählter Gegenstände, sowie in der Mitwirkung bei der Vorbereitung der Gesetze. Dagegen fehlt dem Ministerkollegium dasjenige, was es gerade zu einem ordentlichen Zentralorgan machen würde: das Recht der kollegialen Beschlußfassung. Zwar haben die Verfassungsurkunde und die seit 1850 ergangene Spezialgesetzgebung in Erkenntnis dieses Mangels dem Staatsministerium in einigen Fällen eine beschließende Funktion beigelegt und so im Sinne einer einheitlichen Leitung des Staats durch diese Behörde zu wirken versucht. Indessen treffen alle diese Vorschriften nur Einzelfälle und bilden die Ausnahme. Ein die rechtliche Natur des Staatsministeriums grundsätzlich änderndes Gesetz ist nicht ergangen. Daß das lebhafte Bedürfnis besteht, das Staatsministerium mit diesem fehlenden Rechte auszustatten, zeigt sich deutlich darin, daß man in der Praxis weitere Gegenstände in den Kreis der Beschlußfassung gezogen hat, so daß die Zahl der Materien, über die heute das Staatsministerium nicht nur berät, sondern auch abstimmt und beschließt, weit über jene Spezialvorschriften hinausgeht[33]).

Auf der anderen Seite fehlt es aber bei der im Wege der Praxis gebildeten Beschlußfassung an jeder Verpflichtung der Minister, sich dieser unterzuordnen[34]). Es erscheint daher umso wünschenswerter, dem Staatsministerium das Recht der kollegialen Beschlußfassung in ausgedehntestem Maße durch positive Gesetzesbestimmung einzuräumen.

Die Verfassungsurkunde hat dem Staatsministerium nur ausnahmsweise in Fällen der Not Beschlußfassung nach Stimmen-

33) Knischewsky, Das Pr. Ges.Min. S. 51.
34) So Schwartz a. a. O. S. 175.

mehrheit zuerkannt, und zwar wenn es sich handelt um Mitwirkung bei Begründung einer Regentschaft (Art. 57 u. 58 VU.), und um Mitwirkung beim Erlasse der sogenannten Notverordnungen (Art. 63 VU.).

Bei weitem mehr Funktionen, die nicht nur Vortrag und Beratung, sondern auch Beschlußfassung erfordern, sind dem Staatsministerium durch die neuere Spezialgesetzgebung übertragen worden.

Die Vorschriften sind folgende:

1. Durch Gesetz vom 4. Juni 1851[35]) kommt ihm die Erklärung des Belagerungszustandes für den Fall eines Aufruhrs zu. Dieses Recht ist, allerdings nicht unbestritten, seit 1871 gemäß Art. 68 RV. auf den Kaiser übergegangen[36]). Dagegen ist dem Staatsministerium das ihm durch § 16 zit. Gesetzes[37]) übertragene Recht zur Verhängung des sogen. „kleinen" Belagerungszustandes verblieben. Danach kann es, auch wenn der Belagerungszustand nicht erklärt ist, bei dringender Gefahr für die öffentliche Sicherheit einzelne Artikel der Verfassungsurkunde zeit- und distriktsweise außer Kraft setzen[38]).

2. Die Auflösung kommunaler Vertretungskörper (Stadtverordnetenversammlung, Kreistag, Provinziallandtag) erfolgt auf Antrag und unter Gegenzeichnung des Staatsministeriums durch königliche Verordnung[39]).

3. Das Gesetz vom 3. Juni 1876 betr. die evangelische

35) GS. 1851 S. 451.

36) So Zorn a. a. O. S. 48. Laband, Reichsstaatsrecht, 5. Aufl. S. 341. v. Rönne Bd. 1 a. a. O. S. 252 Anm. 2 und Schwartz a. a. O. S. 341. Dagegen: Brie a. a. O. S. 492 und Meyer-Anschütz a. a. O. S. 238.

37) GS. 1851 S. 456.

38) Siehe i. einz. Art. 111 VU. und Schwartz a. a. O. S. 342.

39) Vgl. StO. f. d. östl. Prov. vom 30. Mai 1853 § 79 (GS. 1853 S. 288). KrO. vom 13. Dez. 1872 § 179 (GS. 1872 S. 709). Prov.O. vom 29. Juni 1875 § 122 (GS. 1875 S. 360).

Kirchenverfassung in den 8 älteren Provinzen der Monarchie[40]) hat eine Anzahl wichtiger Akte der Kirchengewalt[41]) von der Zustimmung, Genehmigung oder Erklärung des Staatsministeriums, daß von Staats wegen nichts dagegen zu erinnern sei, abhängig gemacht.

4. Nach dem Gesetz vom 21. Juli 1852[42]) ist das Staatsministerium oberste Disziplinarinstanz für die nichtrichterlichen Beamten. Es entscheidet ferner über Kompetenzstreitigkeiten der Disziplinarbehörden als solcher und über die Berufung gegen die Erkenntnisse der Disziplinarbehörden erster Instanz. Es hat eine andere Disziplinarbehörde zu beauftragen, wenn die zuständige Disziplinarbehörde nicht beschlußfähig ist oder der Disziplinarhof die Unbefangenheit der zuständigen Disziplinarbehörde bezweifelt. Endlich geht auch der Rekurs eines Beamten gegen dessen von dem betr. Departementsminister ausgesprochene Versetzung in den Ruhestand an das Staatsministerium.

Für die Beamten der Selbstverwaltung (Provinzial-, Kreis-, Kommunal-Beamte) sind die Verwaltungsgerichte (Bezirksausschuß, Oberverwaltungsgericht) die entscheidenden Disziplinargerichte.

Durch Gesetz vom 17. Juni 1898[43]) ist dem Staatsministerium neuerdings noch eine weitere Funktion übertragen worden, die das Disziplinarwesen für die Privatdozenten der Landesuniversitäten, der Akademie zu Münster und dem Lyceum Hosianum zu Braunsberg betrifft. Danach entscheidet das Staatsministerium über die Entziehung der Eigenschaft als Privatdozent nach Maßgabe des Gesetzes vom 21. Juli 1852. In erster Instanz entscheidet die betr. Fakultät als Provinzialbehörde.

40) GS. 1876 S. 125, 134.

41) S. i. einz. b. Zorn a. a. O. S. 48.

42) GS. 1852 S. 465.

43) GS. 1898 S. 125.

5. Das Staatsministerium macht ferner die Vorschläge für die Besetzung der Stellen im Oberverwaltungsgericht[44]), für die Ernennung des Präsidenten der Oberrechnungskammer[45]), des Präsidenten des Oberlandeskulturgerichts[46]) und für Besetzung der Stellen der Oberexaminationskommission für den höheren Verwaltungsdienst[47]); auch hat das Staatsministerium für diese Behörden die Geschäftsregulative zu bestimmen.

6. Durch die beiden Gesetze betr. Abänderungen der kirchenpolitischen Gesetze vom 14. Juli 1880[48]) und vom 21. Mai 1886[49]) ist das Staatsministerium ermächtigt, Bistumsverweser von der Leistung des Eides und den Nachweis der persönlichen Eigenschaften mit Ausnahme der deutschen Staatsangehörigkeit zu dispensieren.

7. Das Staatsministerium ist vorgesetzte Dienstbehörde der Ansiedelungskommission für Westpreußen und Posen[50]).

8. Das Staatsministerium beschließt in letzter Instanz über die Vereinigung von Landgemeinden und Gutsbezirken im öffentlichen Interesse[51]).

Dem Staatsministerium unmittelbar untergeordnet sind:

1. Das Zentraldirektorium der Vermessungen im preußischen Staate.
2. Der Gerichtshof zur Entscheidung der Kompetenzkonflikte.
3. Der Disziplinarhof für die nichtrichterlichen Beamten.
4. Das Oberverwaltungsgericht.

44) Ges. vom 2. August 1880 §§ 18, 26, 30.
45) Ges. vom 27. März 1872 (GS. 1872 S. 278) §§ 2, 7.
46) Ges. vom 18. Febr. 1880 (GS. 1880 S. 59) § 2.
47) Verord. vom 14. Febr. 1846 §§ 18, 20 und V. vom 27. Febr. 1846.
48) GS. 1880 S. 285 Art. 2.
49) GS. 1886 S. 147 Art. 11.
50) Ges. vom 26. April 1886 § 12.
51) Land.Gem O. vom 3. Juli 1891 (GS. 1891, S. 233) § 2 Z. 3 u. 4.

5. Die Prüfungskommission für höhere Verwaltungsbeamte.
6. Die Ansiedelungskommission für Posen und Westpreußen.
7. Das literarische Bureau des Staatsministeriums.
8. Der Deutsche Reichs- und Königlich Preußische Staatsanzeiger.
9. Die Redaktion der preußischen Gesetzsammlung.

Schluß.

§ 19.

Die Ministerialverfassung im Reiche, verglichen mit der preußischen.

Im Deutschen Reiche gibt es nur einen Minister, den Reichskanzler. Er ist oberster, nur dem Kaiser untergebener Chef und Leiter der gesamten Reichsverwaltung. Diese seine einzigartige Stellung läßt sogleich den Fundamentalunterschied zwischen der Ministerialverwaltung in Preußen und der im Reiche erkennen. Er lautet, in zwei Worten ausgedrückt: Nebenordnung und Zentralisation.

Während nämlich die einzelnen preußischen Ressortbehörden vollständig selbständig nebeneinander bestehen, einander völlig gleich und keiner Oberbehörde untergeordnet sind, bildet der Reichskanzler das den einzelnen Stellvertretern im Reich, General- wie Spezialstellvertretern, übergeordnete Organ; er kann jederzeit in die Geschäftsführung der Ressorts eingreifen und die Kompetenz seiner Stellvertreter nach Belieben einschränken. Die Einheit der Verwaltung konzentriert sich also in einem obersten Punkte, nämlich in der Person des Reichskanzlers.

Die Reichsministerialverfassung ist demnach im Verhältnis zu der preußischen Ministerialverfassung als die fortgeschrittenere

zu bezeichnen, da sie den staatsrechtlichen Grundgedanken, daß die Kraft der Verwaltung nur durch ein oberstes, alle Ressortbehörden umfassendes Zentralorgan gewährleistet wird, zur Verwirklichung gebracht hat. Der Reichskanzler trägt auch für den gesamten Umfang seiner Verwaltung die Verantwortung und bildet insofern gewissermaßen das — der preußischen Ministerialverfassung mangelnde — prinzipiell verantwortliche Staatsministerium.

Es fehlt nicht an Stimmen, die für eine prinzipielle Oberleitung auch im preußischen Ministerialsystem eintreten. Die Vorschläge in dieser Hinsicht sind verschieden. Die einen glauben ihr Ziel dadurch zu erreichen, daß sie die Stellung des Ministerpräsidenten stärken, indem sie ihm die Macht materieller Direktive verleihen, der Vorschlag anderer geht dahin, den Titel des Ministerpräsidenten, der in Wahrheit nur ein hohler Name sei, ganz fallen zu lassen und lediglich dem jeweils ältesten Ressortminister den Vorsitz zu übertragen, dafür aber das Staatsministerium als eine wirklich kollegiale Behörde einzurichten.

Welcher Standpunkt der richtigere und zweckentsprechendere ist, mag dahingestellt bleiben. Beide Ansichten haben ihr Gutes für sich. Erstere würde eine der Reichszentralverwaltung analoge Organisation bedeuten und durch diese Gleichheit eine nach innen und außen kräftige einheitliche Verwaltung versprechen, letztere, die von Zorn[52]) und von Graßmann[53]) vertreten wird, erscheint ansprechend mit Rücksicht auf den enormen Umfang der Geschäfte, die eines Mannes Kraft zu bewältigen kaum imstande sein dürfte. Jedenfalls ist eine Organisationsänderung dringend wünschenswert, um die Einheit der preußischen und Reichspolitik auch innerhalb der preußischen Ministerien völlig zu sichern.

52) a. a. O. S. 53, 54 und 58.

53) Das pr. Staatsmin. im Archiv f. öffentl. Recht, 11. Bd. S. 337.

END OF
TITLE